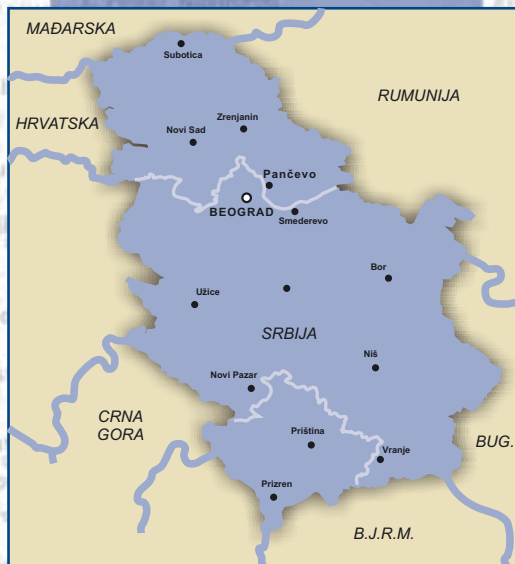


Analiza Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja sa istraživanjem o primeni Zakona u praksi



Beograd, jun 2007.



USAID
OD AMERIČKOG NARODA

Izjave i analize sadržane u ovoj publikaciji pripadaju ABA/CEELI – Američko udruženje pravnika, Inicijativa za vladavinu prava, koji je jedini odgovoran za njen sadržaj. Upravni odbor Američkog udruženja pravnika nije ni preispitao ni sankcionisao sadržaj publikacije. Samim tim, mišljenja ovde iznesena ne treba posmatrati kao izraz politike ABA. Dalje, nijedan deo ove publikacije ne predstavlja davanje pravnih saveta o specifičnim predmetima, a odgovornost je čitalaca da takve savete zatraže od sopstvenih pravnih savetnika. Štampanje ove publikacije ostvareno je uz finansijsku pomoć Američke agencije za međunarodni razvoj (USAID), Misija za Srbiju, pod uslovima iz Ugovora o saradnji. Mišljenja izneta u ovoj publikaciji pripadaju autoru/ima, i ne moraju odražavati stav Američke agencije za međunarodni razvoj ili Vlade SAD."



Izdavač:

**Američko udruženje pravnika
Inicijativa za vladavinu prava – ABA/CEELI
Baba Višnjina 20, 11 000 Beograd
Tel: + 381 11 245 9024, 244 1568
www.abanet.org**

Za izdavača:

Julia Roig

Urednik:

Damir Milutinović

Saradnici:

Jelena Jolić

Autori:

**Andreja Mrak
Janez Klemenc
Klemen Mišič
Nataša Pirc-Musar
Sonja Bien**

Prevod sa slovenačkog:

Vida Čok

Dizajn i štampa:

Dosije, Beograd

Tiraž:

400

Beograd, 2007

Američko udruženje pravnik
Inicijativa za vladavinu prava – ABA/CEELI

ANALIZA ZAKONA
O SLOBODNOM PRISTUPU INFORMACIJAMA
OD JAVNOG ZNAČAJA SA ISTRAŽIVANJEM
O PRIMENI ZAKONA U PRAKSI

Beograd, 2007

SADRŽAJ

Uvodna reč autora.....	7
Usklađenost Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja sa međunarodnim standardima i standardima Saveta Evrope	9
1. Organizacija Ujedinjenih nacija.....	9
2. Savet Evrope	15
2.1. Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda ...	15
2.2. Preporuka (2002)2 Saveta ministara državama članicama o pristupu službenim dokumentima.....	16
2.2.1. Obavezni subjekti	16
2.2.2. Područje	17
2.2.3. Osnovna načela	19
2.2.4. Ograničenja pristupa službenim dokumentima	20
2.2.5. Zahtev i postupak	21
2.2.6. Oblici pristupa	23
2.2.7. Troškovi.....	24
2.2.8. Dodatne mere.....	25
Značaj pristupa informacijama od javnog značaja u pravnom poretku	27
Uticaj definicije javnog značaja na korišćenje izuzetaka	28
Izuzeci od slobodno dostupnih informacija.....	32
1. Vrste izuzetaka	32
2. Test štete	35
3. Trodelni test	37
4. Izuzetak internog dokumenta odnosno dokumenta u izradi	39
5. Drugi oblici izuzetaka.....	41
5.1. Prethodno objavljena informacija	41
Zloupotreba slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja.....	41
Uporednopravni pregled regulisanja izuzetaka	42
1. Zakon o slobodi pristupa informacijama (Federacija Bosne i Hercegovine)	42
2. Zakon o pravu na pristup informacijama (Republika Hrvatska).....	43
3. Zakon o pristupu informacijama od javnog značaja (Republika Slovenija)..	43

Postupak po Zakonu o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja	46
1. Postupak pred organom prvog stepena	47
2. Postupak pred Poverenikom.	55
3. Rezime	60
Odnos između Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i procesnih zakona	61
Analiza Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja sa stanovišta prava na zaštitu ličnih podataka i tajnih podataka	66
1. Ocena stanja	66
2. Pravo na zaštitu ličnih podataka, istorijski pregled	67
3. Zaštita ličnih podataka kao izuzetak prema Zakonu o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, stanovišta teorije	69
4. Relevantni međunarodnopravni dokumenti	69
4.1. Dokumenti Saveta Evrope	69
4.2. Dokumenti Evropske unije	70
5. Analiza Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja sa stanovišta zaštite ličnih podataka	72
Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i tajni podaci	77
Test interesa javnosti sa stanovišta Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.	78
1. Šta je test interesa javnosti	79
2. Trodelni test	81
3. Formulacija odredaba zakona u kojima nalazimo test interesa javnosti.	89
3.1. Evropa.	90
3.2. Bosna i Hercegovina.	90
3.3. Slovenija	91
4. Zaključak.	92
Analiza ankete	93
1. Uzorak upitnika	94
2. Rezultati.	101
Korišćeni izvori i literatura	116

UVODNA REČ AUTORA

U oktobru mesecu 2006. godine smo u Beogradu, među ljubaznim ljudima, proveli pet sunčanih i zanimljivih dana. Kancelarija Američkog udruženje pravnika – Pravna inicijativa za centralnu Evropu i Evroaziju (ABA/CEELI) nas je zamolila da pripremimo analizu Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja Republike Srbije i njegove primene. S obzirom na to da je u Srbiji taj zakon donet novembra 2004 godine, a u Sloveniji, odakle mi istraživači dolazimo, marta 2003. godine, bilo je i za nas zanimljivo da istražujemo u kojoj se meri sam zakon uzima u obzir u praksi, sa kakvim teškoćama se suočavaju tražioci i državni službenici, koji moraju da odlučuju o tom, za demokratiju izuzetno značajnom pravu, šta bi u zakonu moglo da bude bolje uređeno, itd. Svi predstavnici državnih institucija, u koje smo intervjuisali, primili su nas izuzetno ljubazno, nastojali su da nam daju odgovore koji su nam bili potrebni za analizu stanja. ABA CEELI je želela da u toj analizi stavi akcenat na razmišljanja državnih organa, koji su dužni da primenjuju zakon i, pre svega, predstavnika pravosudnog sistema. Uzorkom smo obuhvatili 26 organa iz četiri grada (Beograd, Novi Sad, Kragujevac i Niš). Analiza istraživanja, koja je pokazala solidno znanje o pravu pristupa javnim informacijama, ipak predstavlja samo jedan mali segment tog istraživanja, jer smo glavninu našeg rada posvetili samom zakonu. Pre svega, pravno smo analizirali usklađenost sa međunarodnim standardima i skrenuli pažnju na glavne nedostatke i na praktične slabosti, kako iz ugla tih standarda, tako i iz ugla teorijske skladnosti, koje smo tom prilikom uočili.

Nadamo se da će ova brošura biti od koristi svima koji se bave pravom pristupa informacijama od javnog značaja, svima koji vole to osnovno ljudsko pravo, takođe i onima koji to pravo doduše pominju kao „suvišnu stvar“, ali se sa njim ipak moraju susretati i poštovati. Modernih demokratija danas nema bez transparentnosti, jer pravo pristupa javnim informacijama, naime, u savremeno rukovođenje država uvodi tzv. saradničku, odnosno participativnu demokratiju. Svaka savremena država mora da počiva na načelima otvorenosti i transparentnosti. S tim u vezi, najznačajnije su, pre svega, dve funkcije prava na informaciju od javnog značaja – *demokratska i nadzorna funkcija*. Demokratska funkcija služi većem učešću građana u politici i proizlazi iz teorija participativne i deliberativne demokratije. Ove teorije ističu da otvorenost delovanja javne vlasti ne može biti ograničena samo na različite oblike parlamentarnog odlučivanja, već mora uključivati i različite oblike neposredne saradnje građana u donošenju propisa i političkih odluka. Nadzorna funkcija omogućava građanima nadzor nad delom javne uprave, nadzor nad pravilnošću rada javnih vlasti, kao i nadzor nad trošenjem novca iz budžeta, što sprečava

loše upravljanje, zloupotrebu vlasti i korupciju. Javnost može, jedino pomoću načela na kojima se zasniva pravo pristupa javnim informacijama, da proverava pravilnost odluka organa i poštovanje pravnih i drugih pravila. Time se povećava efikasnost rada organa vlasti, odnosno državne uprave, a istovremeno, zahvaljujući komunikaciji i bližem odnosu između javnog sektora i pojedinca, jača se i poverenje u državnu upravu.

Srbija sigurno zaslužuje bolji zakon. Da ne bi bilo zabune, i postojeći zakon nije loš, ali ipak, prisutni su i neki nedostaci koje bi trebalo otkloniti. Oni se sigurno mogu otkloniti uz pomoć zainteresovanih nevladinih organizacija, koje su u Srbiji izuzetno aktivne, i uz svest zakonodavca da odsustvo dobrog zakonodavnog okvira (a, pre svega, njegove striktno primene) neće dovesti do povećanja odgovornosti svih, ali zaista potpuno svih, državnih službenika. Ne može se očekivati da takav poduhvat izvedu samo jedan organ (Poverenik) i nekoliko desetina nevladinih organizacija. Jedino promena mentaliteta svih službenika, koji rade u ime ljudi i za ljude, može da „pomera planine“. Kako bi to bilo moguće potrebno je shvatiti suštinu prava pristupa javnim informacijama. Kao kod svih pravnih disciplina radi se i o zbiru određenih pravila i standarda. Bez poznavanja njihovih osnova odlučivanje o ovom pravu (kao, i na kraju krajeva, samo zahtevanje informacija) će biti otežano.

Svaki od pet autora brošure je u svom poglavlju obradio temu s drugog aspekta. Stoga, može biti slučaj da se neka od tema ponavlja u pojedinim poglavljima. Time se, ipak, čitaocu pruža mogućnost da pročita samo ono poglavlje koje ga interesuje. Čitalac čitave brošure će se, međutim, susresti sa određenim pitanjima više puta (opisanim na drukčiji način).

Kada pročitate ovu brošuru, znaćete više, iako se možda sa nama nećete složiti. Ipak, to je pogled nekoga „spolja“, ko stvari uvek vidi drukčije od onog koji svaki dan prati praksu na tom području.

Sa poštovanjem,
Nataša Pirc – Musar
rukovodilac istraživačke ekipe

Usklađenost Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja sa međunarodnim standardima i standardima Saveta Evrope

1. Organizacija Ujedinjenih nacija

Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima (u nastavku Deklaracija), koju je Generalna skupština OUN usvojila 1948. godine u Parizu, utvrđuje osnovna ljudska prava i opšta načela koja se tiču prava čoveka. Značajna je, pre svega, jer su mnogi kasniji međunarodni, regionalni i nacionalni dokumenti u oblasti ljudskih prava sledili način na koji su načela i prava utvrđena Deklaracijom. Od tih dokumenata treba posebno pomenuti oba Pakta¹ usvojena 1966. godine, koji zajedno sa Deklaracijom čine međunarodnu povelju prava.²

U tom svetlu je, sa stanovišta pristupa informacijama od javnog značaja važan, pre svega, čl. 19. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima (u nastavku Pakt), koji u st. 2. sledi, odnosno proizlazi iz čl. 19. Deklaracije, jer utvrđuje da svako ima pravo na slobodu izražavanja; to pravo podrazumeva slobodu traženja, primanja i širenja obaveštenja i ideja svih vrsta, bez obzira na granice, bilo usmeno, pismeno, putem štampe ili u umetničkom obliku, ili na bilo koji drugi slobodno izabran način. Ovim je i u celini omogućeno uživanje prava na učešće u upravljanju javnim poslovima iz čl. 25. Pakta, jer je garantovano slobodno saopštavanje informacija o javnim poslovima među građanima. To predstavlja jedan od značajnijih aspekata participativne demokratije u modernim državama i povezanog načela transparentnosti delovanja države.

Države potpisnice Pakta, među kojima je i Srbija, obavezne su da pravo na traženje informacija priznaju svakome bez diskriminacije. Sa stanovišta odredaba čl. 2. st. 1. Pakta, to znači da su države potpisnice obavezne da pravo na traženje informacija priznaju svim ljudima, koji se nalaze na njihovoj teritoriji i potpadaju pod njihovu vlast, bez ikakvog razlikovanja u pogledu rase, boje, pola, jezika, veroispovesti, političkog ili drugog ubeđenja, nacionalnog ili društvenog porekla, imovine, rođenja ili bilo koje druge okolnosti.

Navedeno ostvarivanje sloboda(e) obuhvata i posebne dužnosti i odgovornosti. Zato je u skladu sa čl. 19. st. 3. Pakta, podvrgnuto određenim ograničenjima koja

1 Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima i Međunarodni Pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima

2 International Bill of Rights

moraju biti izričito utvrđena zakonom i neophodna radi poštovanja prava i ugleda drugih lica ili radi zaštite nacionalne bezbednosti ili javnog poretka, javnog zdravlja ili morala. Dakle, takva ograničenja moraju da budu opravdana i potrebna za zaštitu jednog od upravo nabrojanih primera, kao što to proizlazi i iz Opšteg komentara u vezi sa članom 19. Pakta koji je 1983. godine dao Komitet za ljudska prava³ koji vrši nadzor nad ostvarivanjem ljudskih prava sadržanih u Paktu. Države potpisnice, uključujući i Republiku Srbiju, priznaju, na osnovu Prvog fakultativnog protokola uz Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, usvojenog 1966. godine, i nadležnost Komiteta da prima i razmatra predstavke lica koja se nađu u nadležnosti država ugovornica Pakta i Protokola.

Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja Republike Srbije (Sl. glasnik RS, br. 120/2004) (u nastavku ZSPIJZ) u skladu sa čl. 1. st. 1. uređuje pravo na pristup informacijama od *javnog* značaja kojima raspolažu organi javne vlasti (u nastavku organi), a radi ostvarenja i zaštite interesa javnosti da zna (sazna), i radi ostvarenja slobodnog demokratskog poretka i otvorenog društva. Pošto su, shodno čl. 3. ZSPIJZ, organi javne vlasti, odnosno obavezni subjekti, svi državni organi, organi teritorijalne autonomije, organi lokalne samouprave, organizacije kojima je povereno vršenje javnih ovlašćenja i, pravna lica, koja u celini ili u pretežnom delu osniva ili finansira državni organ, usmerenje Zakona je u skladu sa opšteprihvaćenim pravnim stanovištem u svetu da su države obavezne da obezbeđuju samo one informacije koje su u njenom posedu, pre svega u posedu javne uprave. U tom pogledu ZSPIJZ je napredan zakon, jer među obavezne subjekte uvršćuje i sudove kao državne organe sudske grane vlasti. Navedene preporuke ZSPIJZ prati na taj način što uređuje slobodno traženje javnih (ne i privatnih) informacija kojima raspolažu organi, a koje su nastale u radu ili u vezi sa radom organa javne vlasti i sadržane su u određenim dokumentima, a odnose se na sve o čemu javnost ima opravdan interes da zna (čl. 2. st. 1.). Deo, koji utvrđuje pretpostavku o opravdanom interesu, mogao bi se sa stanovišta čl. 19. st. 2. Pakta shvatiti kao sužavanje dometa tog člana, odnosno slobodnog traženja informacija. Jezičko tumačenje čl. 2. st. 1. Zakona naime, suprotno prirodi slobodnog traženja informacija, odnosno načelu slobodnog pristupa informacijama, dozvoljava zaključak da pristup informacijama nije slobodan ako nije ispunjen (preduslov) opravdanog interesa javnosti. Stoga, bilo bi potrebno da pomenuta nejasnoća bude otklonjena.

Komentar Poverenika za informacije od javnog značaja Republike Srbije:

U Analizi se konstatuje da „jezičko tumačenje 1. stava 2. člana Zakona u suprotnosti sa prirodom slobodnog traženja informacija, dozvoljava zaključak da pristup informacijama nije slobodan ako nije ispunjen (preduslov) opravdanog interesa javnosti“, te da to nije u skladu sa Međunarodnim paktom o građanskim i političkim pravima.

3 Report of the Human Rights Committee to the 38th Session of the General Assembly, Supp. No. 40, 1983 (A/38/40), Annexe VI, CCPR General Comment 10

Zaključak je autora da Zakon, suprotno Preporuci (2002) 2 Saveta ministara državama članicama o pristupu službenim dokumentima, pretpostavku opravdanog interesa uvodi kao obavezan četvrti elemenat informacije od javnog značaja, te da odsustvo ovog elementa, samo za sebe apriori predstavlja razlog za odbijanje zahteva tražioca, nezavisno od razloga propisanih za ograničenje prava na informaciju od javnog značaja.

Ovaj zaključak se ne može prihvatiti ako se imaju u vidu odredbe čl. 5. Zakona koji pravo slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja garantuje svakome, bez izuzetka, polazeći od zakonske pretpostavke iz čl. 4. da svako ima opravdan interes koji ne mora da dokazuje (čl. 15. st. 4.), a organu vlasti dozvoljava da ovo pravo ograniči isključivo pod uslovima propisanim članom 8. Zakona, iz razloga taksativno navedenih u čl. 9, 13. i 14. Zakona, uz obavezu da to i dokaže, kao npr. da tražilac zloupotrebjava ovo pravo, čime dovodi u pitanje i postojanje svog opravdanog interesa.

Sledeći smisao celog zakona, a posebno navedenih odredaba, odsustvo opravdanog interesa se može dokazivati samo u kontekstu odredaba čl. 9, 13, i 14. Zakona kojima su propisani razlozi za ograničenje prava na slobodan pristup informacijama, te se ne može smatrati dodatnim razlogom, koji je sam za sebe dovoljan da se pravo na informaciju ograniči.

Možemo se složiti da bi, radi otklanjanja svake sumnje, kod određivanja pojma informacije od javnog značaja u čl. 2. Zakona, navođenje opravdanog interesa javnosti da zna, trebalo izostaviti, kao nepotrebno.

Sledeći aspekt načela slobodnog pristupa, odnosno kao što je izraženo u terminologiji čl. 19. Pakta, slobodnog traženja svakovrsnih informacija koji je uređen zakonom jeste da to pravo ima (bez obzira na mogući interes javnosti) bez diskriminacije svako. Upravo nediskriminatorni vid pristupa je dobro uređen u ZSPIJZ, pre svega u čl. 5. i čl. 6.

Naime, čl. 5. Zakona utvrđuje da svako (fizičko ili pravno lice) ima pravo da bude upoznat sa činjenicom da li organ poseduje određenu informaciju od javnog značaja, odnosno da li mu je informacija dostupna na neki drugi način; pravo da mu se omogući uvid u dokument, koji sadrži informaciju od javnoga značaja; pravo na kopiju tog dokumenta; kao i pravo, da mu se na njegov zahtev, kopija dokumenta pošalje poštom, faksom, elektronskom poštom ili na neki drugi odgovarajuću način. Uzimajući u obzir odredbu čl. 6. ZSPIJZ, sva navedena prava pripadaju svima pod jednakim uslovima, bez obzira na državljanstvo, prebivalište, boravište, sedište ili na lično svojstvo kao što su rasa, veroispovest, nacionalna i etnička pripadnost, pol i slično. Sa stanovišta ostvarivanja nediskriminatornog postupanja neophodno je takođe istaći i čl. 7, čl. 16. st. 8, čl. 17. st. 4, i čl. 18. st. 4. ZSPIJZ, kojima se, u tom delu Zakona, uvodi čak i tzv. pozitivna diskriminacija.

Odredba čl. 7. Zakona, koja zabranjuje diskriminaciju novinara i javnih glasila je u skladu sa stavom koji je Komitet za ljudska pava zauzeo u slučaju Gauthier v. Kanada, prema kome se uskraćivanjem određenom novinaru jednakog pristupa pro-

storijama za novinare u parlamentu krše njegova prava iz čl. 19. Pakta. Organ ne sme staviti u bolji položaj nijednog novinara ili javno glasilo, u slučaju kada je više njih podnelo zahtev, na taj način što bi samo jednome između njih, ili samo jednome pre ostalih, omogućio ostvarivanje prava na pristup informacijama od javnog značaja. Sa stanovišta čl. 19. Pakta, a u vezi sa čl. 25 Pakta, to podrazumeva da je za ostvarivanje prava učešća javnosti u upravljanju javnim poslovima bitno to da se obezbedi slobodno traženje i saopštavanje informacija, koje uključuje i slobodu štampe i drugih medija, da komentarišu javne poslove bez ograničenja i da o tome obaveštavaju javnost. U vezi sa tim treba naglasiti, i pohvaliti, to da je opisano stanovište participativne demokratije modernih država obuhvaćeno i u čl. 51. st. 1. novog Ustava Republike Srbije: svako ima pravo, da istinito, potpuno i blagovremeno bude obaveštavan o pitanjima od javnog značaja i sredstva javnog obaveštavanja su dužna da to pravo poštuju.

Nadalje, odredba čl. 18. st. 4. ZSPIJZ utvrđuje obavezu organa da, ukoliko raspolaze dokumentom koji sadrži traženu informaciju na jeziku na kojem je zahtev podnet, da tražiocu stavi na uvid dokument i da izradi kopiju takvog dokumenta, na jeziku na kojem je zahtev bio podnet. Ovim Zakon omogućava dostavljanje dokumenata i na jeziku koji nije jedan od službenih jezika, ukoliko dokument postoji na jeziku na kojem je bio podnet zahtev. Treba primetiti da je u skladu sa čl. 22. st. 1. tač. 5. pomenutog Zakona, nepoštovanje čl. 18. st. 4, takođe jedan od osnova za podnošenje žalbe. To daje odredbi čl. 18. st. 4. ZSPIJZ dodatnu težinu i značaj, što je sa stanovišta zakonskog uređenja (prava onih koji govore strane jezike) vredno pohvale.

*Komentar Nemanje Nenadića, Transparentnost Srbija
(Koalicija za slobodu pristupa informacijama od javnog značaja):*

Na str. 12. se govori o pravu iz čl. 18. st. 4, ali se pogrešno konstatuje oblast u kojoj je to pravo od koristi. Naime, ono je pre svega od značaja pripadnicima manjinskih zajednica a ne onih koji „govore strane jezike“ jer je reč o tome da organ vlasti mora da da dokument na jeziku na kojem je poslat zahtev ukoliko taj dokument poseduje i na tom jeziku. Dakle, ova odredba reguliše slučajeve u kojima se zahtev postavlja na nekom od jezika koji je u službenoj upotrebi u organu vlasti (npr. jezik neke nacionalne manjine u određenoj opštini). S druge strane, situacija sa dostavljanjem dokumenata na stranim jezicima nije u zakonu posebno regulisana. Ti dokumenti (npr. kopije međunarodnih ugovora koji su izrađeni na engleskom jeziku) zapravo imaju status kao i svi drugi, i mogu se tražiti slanjem zahteva na jeziku koji je u službenoj upotrebi u organu vlasti (srpski ili jezik nacionalne manjine).

Treba pozdraviti i odredbu čl. 16. st. 8. Zakona, prema kojoj će se licu koje nije samo u stanju da izvrši uvid u dokument koji sadrži traženu informaciju, omogućiti da to učini uz pomoć pratioca. Pomenuto bi, naime, došlo u obzir pre svega u slučaju kada je podnosilac zahteva hendikepirano lice ili se radi o licima koja ne govore jednim od službenih jezika Republike Srbije. Pomoć licima koja imaju pomenuto

pravo mora obezbediti, u skladu sa čl. 38. Zakona, ovlašćeno lice organa za pristup informacijama od javnog značaja. Ako organ ne odredi takva lica, za pružanje pomoći tražiocima nadležan je rukovodilac organa.

Konačno, u smislu pozitivne diskriminacije treba pomenuti i odredbu čl. 17. st. 4. Zakona, kojom se novinari koji obavljaju svoj poziv, udruženja za zaštitu ljudskih prava kada kopiju traže radi ostvarivanja ciljeva uduženja, i lica koja traže kopiju dokumenata koji se odnose na ugrožavanje, odnosno zaštitu zdravlja stanovništva i životne sredine, oslobađeni od plaćanja nužnih troškova koje organi mogu da naplaćuju za izradu i prosleđivanje kopije.

U skladu sa navedenim može se zaključiti, da je pravo pristupa informacijama od javnog značaja u Republici Srbiji obezbeđeno svakome, odnosno svakom licu, pravnom ili fizičkom. S tim u vezi, treba naglasiti da pravo pristupa, po svom karakteru, nije samo vezano za državljanstvo, već, u skladu sa standardima Pakta, ima i karakter ljudskog prava. Zato je ono obezbeđeno nediskriminatorno svakome ko se nalazi na teritoriji i pod vlašću Republike Srbije. To pravo utvrđuje i novi Ustav Republike Srbije u čl. 51. st. 2: *svako ima pravo na pristup podacima koji su u posedu državnih organa i organizacija kojima su poverena javna ovlašćenja, u skladu sa Zakonom. Sa stanovišta načela jednakog postupanja i pozitivne diskriminacije posebno je potrebno pohvaliti čl. 7. st. 8, čl. 16. st. 4, i čl. 18. Zakona. Ujedno treba istaći da je domet odredaba zakona o nediskriminatornom pravu svakoga na pristup širi od Pakta jer se ZSPIJZ odnosi i na pravna lica.*

Sa stanovišta daljeg poređenja ZSPIJZ i Pakta, u svetlu čl. 19. st. 2. Pakta, postavlja se i pitanje da li jezičko tumačenje odredbe čl. 5. st. 2, u vezi sa čl. 18. st. 2. Zakona, ispunjava merila Pakta, to jest da je informaciju moguće zahtevati u „usmenom, pisanom, štampanom ili umetničkom obliku, ili na bilo koji... način po slobodnom izboru“. U skladu sa čl. 5. st. 2. svako ima pravo da mu se omogući uvid u dokument koji sadrži informaciju od javnog značaja i pravo na kopiju tog dokumenta, kao i pravo da mu se na njegov zahtev pošalje kopija dokumenta poštom, faksom, elektronskom poštom ili na drugi odgovarajući način, dok prema čl. 18. st. 2. organ će izdati kopiju dokumenta, koji sadrži traženu informaciju, u obliku u kojem se informacija (stvarno) nalazi. Shodno jezičkom tumačenju pomenutih odredbi tražilac nije u mogućnosti da sam izabere oblik u kojem bi informaciju želeo da dobije. Navedeni nedostatak ZSPIJZ bi trebalo otkloniti jer je pravo tražioca da izabere oblik u kojem bi želeo da primi traženu informaciju, ukoliko to dozvoljavaju (tehnoške) mogućnosti organa, značajan element slobodnog traženja informacija koji utvrđuje i čl. 19. st. 2. Pakta.

Opisano ostvarivanje prava na slobodno traženje informacija može da bude, s obzirom na njegovu prirodu, a u skladu sa čl. 19. st. 3. Pakta, podvrgnuto i određenim ograničenjima koja moraju da budu izričito utvrđena zakonom i potrebna (čitaj neophodna) radi poštovanja prava i ugleda drugih, ili radi zaštite nacionalne bezbednosti ili javnog poretka, javnog zdravlja ili morala. U poređenju sa navedenim, ipak

je potrebno upozoriti da je krug izuzetaka koje utvrđuje zakon, malo širi jer, kao izuzetak predviđa i ekonomske interese države i tajnost informacija. U vezi sa tim treba, pre svega, naglasiti da su zakonski izuzeci u određenom stepenu uopšteni i da ih zakon sa stanovišta (samo) ostvarivanja načela Pakta ne konkretizuje u dovoljnoj meri. Problem bi se mogao ublažiti kada bi u Srbiji postojali posebni zakoni, koji bi ove izuzetke bolje definisali. Radi toga je organima koji odlučuju o pristupu informacijama omogućeno veoma široko tumačenje čl. 9, 13. i 14. Zakona, koji uređuju ograničenja pristupa. Takvo odlučivanje, međutim, može da bude diskreciono, diskriminatorno i u suprotnosti je sa načelom otvorenog društva i transparentnošću delovanja organa, a može da dovede i do ograničavanja prava na učešće u upravljanju javnim poslovima, koje predviđa čl. 25. Pakta. Ipak, napisano treba posmatrati u vezi sa čl. 9. Zakona, u skladu sa kojim su organi dužni da prilikom odlučivanja o izuzecima pristupa informacijama koriste test štete, odnosno, s obzirom na čl. 8. st. 1, i trodelni test. Navedeno znači da prava iz ZSPIJZ mogu da budu izuzetno podvrgnuta ograničenjima propisanim u ovom zakonu, ako je to u demokratskom društvu neizbežno potrebno radi zaštite od ozbiljnog kršenja interesa zasnovanog na ustavu ili zakonu. To je u skladu i sa prethodno navedenom odredbom čl. 19. st. 3. Pakta. Stoga treba zaključiti, da je uvođenje testa štete i trodelnog testa, sa stanovišta usklađenosti zakonskih odredaba sa čl. 19. st. 3. Pakta, umesno i potrebno radi ograničavanja (suviše) opšte navedenih zakonskih izuzetaka od pristupa informacijama. Stoga bi, u cilju odgovarajućeg zakonskog rešenja (i sa stanovišta konkretnog utvrđivanja čl. 19. st. 3. Pakta), trebalo razmisliti o izmeni zakona, kojom bi se izuzeci konkretnije utvrdili; možda i putem pozivanja na odgovarajuće zakone iz pojedinih oblasti. Kao primer, treba na ovom mestu pomenuti prvu alineju 2. stava 6. člana slovenačkog Zakona o pristupu informacijama od javnog značaja (Zakon o dostopu do informacij javnega značaja), u skladu sa kojom su kao apsolutan izuzetak od pristupa informacijama utvrđeni „podaci koji su u skladu sa zakonom koji uređuje tajne podatke, označeni sa dva najviša stepena tajnosti“.

*Komentar Nemanje Nenadića, Transparentnost Srbija
(Koalicija za slobodu pristupa informacijama od javnog značaja):*

Na str. 13. i 14. sugeriše se konkretizovanje izuzetaka od prava na pristup informacijama koje bi se izvršilo izmenama zakona. Po mom mišljenju, to što su izuzeci „opšte navedeni“ ne mora biti prepreka za ostvarivanje prava na pristup informacijama kada postoji, kao što postoji u ZSPIJZ, mogućnost da pravo na pristup informaciji prevagne nad zaštitom drugog interesa (npr. koje se vrši kroz određivanja nekog stepena tajnosti). Verovatno je da veća konkretizacija izuzetaka može biti od koristi organima koji postupaju po zahtevima, ali treba imati u vidu da se bilo koji apsolutni izuzetak od prava na pristup informacijama može se zloupotrebiti, usled čega bi usvajanje sugestije autora vodilo umanjivanju stepena ostvarivanja prava na pristup informacijama u Srbiji. Zbog toga rešenje iz ZSPIJZ u

načelu smatram superiornim čak i u odnosu na rešenja koja mogu imati države u kojima je pitanje tajnosti dokumenata znatno bolje uređeno nego u Srbiji. Naravno, u primeni odredaba kada se naloži obelodanjivanje informacije koja je označena kao tajna dolazi do raznovrsnih problema ali to nije bio predmet razmatranja autora, pa neće biti ni mog komentara. Na kraju krajeva, sa stanovišta tražioca informacije i ostvarivanja prava na pristup, potpuno je svejedno da li je dokument označen npr. prvim ili četvrtim stepenom tajnosti. Ako je ta tajnost opravdana i ako potreba njenog očuvanja preteže nad pravom javnosti da zna, tražilac neće dobiti informaciju, a u suprotnom hoće.

2. Savet Evrope

2.1. Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda

Kao što je već navedeno, čl. 19. Pakta ne garantuje, izričito, samo pravo na pristup informacijama *od javnog značaja* iako, u skladu sa opšte prihvaćenim pravnim razvojem, važi to da su države obavezne da obezbede samo one informacije koje su u njenom posedu (pre svega u posedu javne uprave). Ovo pravo nije izričito utvrđeno ni čl. 10. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (u nastavku Konvencija), koja je usvojena 1950. godine i koja važi i u Republici Srbiji. U pomenutom čl. 10. st. 1. Konvencije stoji da svako ima pravo na slobodu izražavanja. To pravo obuhvata *slobodu* mišljenja i *primanja* i saopštavanja *informacija i ideja bez mešanja javne vlasti i bez obzira na granice*. Ostvarivanje tih sloboda, u skladu sa st. 2, obuhvata i dužnosti i odgovornosti i zato *može da bude podvrgnuto formalnim uslovima, ograničenjima ili kaznama koje utvrđuje zakon, i koje su neopходne u demokratskom društvu u interesu bezbednosti države, njenog teritorijalnog integriteta, radi javne bezbednosti, sprečavanja nereda ili zločina, zaštite zdravlja ili morala, radi zaštite ugleda ili prava drugih ljudi, sprečavanja otkrivanja poverljivih informacija, ili radi očuvanja autoriteta i nepristrasnosti sudstva*.

Sa stanovišta pristupa informacijama od javnog značaja, Konvencija u poređenju sa čl. 19. Pakta, predviđa podelu prava samo na dve kategorije, pravo na primanje informacija i ideja, i pravo na njihovo saopštavanje. Budući da Konvencija, shodno takvom opredeljenju, ne uređuje i pravo na traženje informacija, njome je pokriveno samo pasivno primanje informacija. Upravo ova razlika u formulacijama prisutnim u oba dokumenata predstavlja jedan od razloga što pravo na pristup informacijama (koje nisu lični podaci tražioca, odnosno ne sadrže takve podatke) nije bilo nikada izričito priznato u praksi Evropskog suda za ljudska prava (u nastavku Sud). Naime, Sud još uvek nema jedinstveno mišljenje o tome da li čl. 10. Konvencije obuhvata i pravo pristupa informacijama od javnog značaja. Stoga je, do sada, bio skloniji tome da prizna pravo na pristup informacijama koje sadrže lične podatke pojedinaca, i to na osnovu prava na privatni i porodični život iz čl. 8. Konvencije, izbegavši, na taj

način, primenu čl. 10. Konvencije. Shodno tome, prilikom procene odnosa ZSPIJZ sa čl. 10. Konvencije, potrebno je imati u vidu i prethodno navedene komentare u odnosu na Pakt, čiji domet obuhvata i pravo na traženje.

2.2. Preporuka (2002) 2 Saveta ministara državama članicama o pristupu službenim dokumentima

Za razliku od konzervativnog stava Suda, u Savetu Evrope je na političkom nivou za pravo pristupa informacijama od javnog značaja do sada mnogo učinjeno,⁴ jer postoji političko ubeđenje da pravo na slobodu informacija, zajedno sa slobodom primanja informacija, mora da bude obezbeđeno svakome. Najznačajniji dokument Saveta Evrope koji je donet tim povodom je Preporuka (2002) 2 Saveta ministara državama članicama o pristupu službenim dokumentima (u nastavku Preporuka), usvojena 2002. godine. U suštini, ona proizlazi iz čl. 19. Deklaracije i čl. 19. Pakta, koji u poređenju sa čl. 10. Konvencije omogućavaju širi pristup službenim informacijama, kao što je to navedeno u tač. 4. Memoranduma sa obrazloženjem Preporuke (2002) 2 Saveta ministara državama članicama o pristupu službenim dokumentima (u nastavku Memorandum sa obrazloženjem). Odredbe Preporuke sadrže i konkretizuju pravo traženja službenih informacija. Naime, Preporuka je proizašla pre svega iz značaja postojanja nediskriminatornog pristupa informacijama u stvarima od javnog interesa za transparentnost javne administracije pluralističkog i demokratskog društva.

2.2.1. Obavezni subjekti

Prema Preporuci, osnovni kriterijum za uvođenje određenog pravnog ili fizičkog lica u krug obaveznih subjekata jeste izvršavanje javnopravnog zadatka. Zbog toga Preporuka definiše pojam „javne vlasti“ tako što pomenuti pojam obuhvata vladu i upravu na državnom, regionalnom ili lokalnom nivou, kao i fizička ili pravna lica koja u skladu sa zakonom obavljaju javne funkcije ili vrše upravnu vlast. U skladu sa prirodom stvari, ovde pripadaju i fizička ili pravna lica, koja obavljaju javne funkcije ili su finansirana iz javnih sredstava (I načelo), međutim države članice Saveta Evrope, kojima pripada i Republika Srbija, moraju same da utvrde do koje mere navedeno važi i za zakonodavna i sudska tela (II načelo).

Pošto čl. 3. ZSPIJZ utvrđuje da su organi javne vlasti u smislu tog zakona državni organi, organi teritorialne autonomije, organi lokalne samouprave, organizacije kojima je povereno vršenje javnih ovlašćenja, kao i pravna lica koja u celini ili u pretežnom delu osniva ili finansira državni organ, treba pohvaliti to da krugu obaveznih

4 Značajniji dokumenti koji su bili usvojeni u vezi sa tim, su pre svega Preporuka br. 582 (1970) o sredstvima masovnog informisanja i ljudskim pravima, Preporuka br. 584 (1979) o pristupu javnosti vladinim dokumentima i slobodi informacija, Preporuka br. 19 (1981) državama članicama o pristupu informacijama u posedu javnih vlasti, Preporuka br. 1037 (1986) o zaštiti podataka i slobodi informacija, Preporuka Saveta ministara br. 10 (1991) o saopštavanju ličnih podataka u posedu javnih tela trećim licima, Deklaracija Saveta ministara o slobodi izražavanja i informacija.

subjekata prema takvoj zakonskoj definiciji, pripadaju i zakonodavna i sudska tela (koja su tradicionalno manje sklona otkrivanju informacija). Na ovom mestu treba skrenuti pažnju na to da krug obaveznih subjekata po ZSPIJZ ne obuhvata fizička lica kojima je povereno izvršavanje javnih ovlašćenja, što u poređenju sa I načelom Preporuke znači da je krug obaveznih subjekata navedenih u Zakonu, u tom delu uži. Zbog toga bi trebalo razmisliti o izmeni zakona kako bi se u krug obaveznih subjekata uključila i fizička lica koja izvršavaju javna ovlašćenja.

2.2.2. Područje

Positivno definisanje „službenog dokumenta“ u I načelu Preporuke se ogleda u tome da službeni dokument obuhvata sve informacije, zabeležene u bilo kom obliku, koje zabeleži, sastavi, primi (i od trećih stranaka) i ima ih u posedu javna vlast, kao i da su povezane sa bilo kojom javnom ili upravnom funkcijom, sa izuzetkom dokumenata u pripremi, što predstavlja negativan aspekt definicije. Shodno tome, Preporukom nisu obuhvaćeni nezavršeni dokumenti. Preporuka se ne odnosi ni na privatne informacije i dokumente službenih lica koji nisu povezani sa obavljanjem njihovih (javnih) funkcija, odnosno nisu povezani sa njihovim radnim odnosom (tačka 10. Memoranduma sa obrazloženjem). Pošto u okviru navedenog predmet pristupa službenim dokumentima mogu da budu i dokumenti koji sadrže lične podatke, treba istaći da Preporuka ne zadire u ograničenja prava pristupa službenim dokumentima koja predviđa Konvencija Saveta Evrope br. 108 od 28. januara 1981. godine o zaštiti pojedinaca pri automatskoj obradi ličnih podataka (u nastavku Konvencija 108) (tačka 2. II načela). To ne znači da je pristup takvim dokumentima isključen, već da je u takvim slučajevima potrebno postupiti u skladu sa pravilima Konvencije 108. U vezi sa navedenim, potrebno je naročito skrenuti pažnju na to da Preporuka ne uređuje detaljno način na koji treba postupati u slučaju kada je dokument deo elektronske baze podataka, te je regulisanje tog pitanja prepušteno samim državama.

*Komentar Nemanje Nenadića, Transparentnost Srbija
(Koalicija za slobodu pristupa informacijama od javnog značaja):*

Na str. 17. u vezi sa komentarom o dokumentima u izradi, moguće je da je potrebno izvršiti usklađivanje Zakona sa Preporukom, ali ne na način koji bi umanjivao ostvarivanje prava na pristup informacijama. Po mom mišljenju treba imati u vidu da trenutno ZSPIJZ ne postavlja prepreke da se traži i dobije pristup „dokumentu u izradi“ koji bi proisticao samo iz činjenice da dokument nije dovršen (potrebno je da postoje i drugi na Zakonu zasnovani razlozi).

Definicija ZSPIJZ, prema kojoj je informacija od javnog značaja ona informacija kojom raspolažu organi javne vlasti, nastala u radu ili u vezi sa radom organa javne vlasti i sadržana je u određenom dokumentu, a odnosi se na sve ono o čemu javnost

ima opravdan interes da zna (čl. 2. st. 1.), je u skladu sa prethodno iznetim stavom Preporuke. U skladu sa datom definicijom, nije značajno to da li je izvor informacije organ ili drugo lice, a isto tako nije od značaja ni nosač informacija, datum nastanka informacije, način poznavanja informacija, kao ni druga slična svojstva informacije. Kada govorimo o zakonskoj regulativi važno je i to da i dokumenti, koji su deo elektronske baze podataka, predstavljaju informacije od javnog značaja. Zakon, međutim, ne uređuje posebno način na koji sa njima treba postupati. Ovo upućuje na zaključak da u slučaju obrade takvog dokumenta u Republici Srbiji ne važe nikakva posebna pravila, što nije u suprotnosti sa Preporukom. Opisana zakonska definicija shodno tome sadrži sledeće elemente: organ je dužan da informacijom raspolaže, odnosno mora je imati u posedu; informacija je nastala kod organa ili u vezi sa radom organa; informacija je sadržana u određenom dokumentu (u bilo kom obliku), što je u skladu sa elementima definicije Preporuke. Zakon, ipak, dodaje i četvrti element, koji Preporuka ne predviđa. To je pretpostavka opravdanog interesa javnosti koja se može shvatiti kao sužavanje definicije sadržane u I načelu Preporuke. Jezičkim tumačenjem pravila čl. 2. st. 1. moglo bi se razumeti da čak iako bi bila ispunjena prethodna tri konstitutivna elementa informacije od javnog značaja, pristup informaciji ne bi bio dozvoljen ako ne bio ispunjen preduslov opravdanog interesa javnosti. To je u suprotnosti sa načelom slobodnog pristupa informacijama, u skladu sa kojim su službene informacije nediskriminatorno na raspolaganju svakome, bez obzira na njegov (opravdani) interes. Sličan zaključak proizilazi i iz 16. i 17. tačke Memoranduma sa obrazloženjem. Zbog toga bi pomenutu zakonsku nejasnoću trebalo otkloniti. Naime, pošto Zakon u čl. 4. detaljno nabroja situacije u kojima se opravdani interes javnosti automatski pretpostavlja (ugrožavanje i zaštita zdravlja stanovništva i životne sredine), a pritom utvrđuje da organ u ostalim slučajevima može da dokaže suprotno, jezičkim tumačenjem se može zaključiti da se u ostalim slučajevima pretpostavka opravdanog interesa može pobijati i da je procena prepuštena samom organu. To, doduše može da pomogne u odlučivanju u slučajevima u kojima se tražena informacija nalazi na dokumentu koji je još u izradi (treba pomenuti da takve situacije Zakon suprotno Preporuci ne uređuje), ali ipak to ne može biti dovoljan razlog za takvo uslovljavanje, odnosno ograničavanje načela slobodnog pristupa informacijama. Stoga bi sa stanovišta usklađenosti Zakona sa Preporukom, bilo potrebno razmisliti o takvoj izmeni Zakona kojom se pristup informacijama ne bi uslovljavao iskazanim opravdanim interesom javnosti o kojem bi organ odlučivao slobodno. Isto tako, uzimajući u obzir Preporuku, potrebno je u Zakon uneti na odgovarajući način formulisane odredbe o pristupu informacijama u slučajevima kada dokument još nije izrađen.

*Komentar Nemanje Nenadića, Transparentnost Srbija
(Koalicija za slobodu pristupa informacijama od javnog značaja):*

Na str. 18. autor pogrešno zaključuje da organ odlučuje slobodno o „iskazanom opravdanom interesu javnosti“. Organ uopšte ne odlučuje o ovom interesu, jer se njegovo postojanje u ZSPIJZ pretpostavlja i ne dokazuje. Organ pak odlučuje o postojanju drugih interesa, ali ne „slobodno“ već u okviru izuzetaka propisanih samih ZSPIJZ. Zbog iznetog, ni primedba autora ne stoji.

2.2.3. Osnovna načela

Pravo pristupa službenim dokumentima se, u skladu sa Preporukom, odnosi bez diskriminacije na svakog, kako na pravna tako i na fizička lica, pri čemu se ne utiče na prava intelektualne svojine na informacijama koje su predmet otkrivanja (III načelo Preporuke). Naime, autorska prava ne mogu biti razlog za odbijanje zahteva za uvid u službeni dokument, a dokumenti, koji su autorsko delo ili sadrže autorsko delo, imaju ipak obezbeđenu zaštitu u vezi sa autorskim pravima, pre svega sa stanovišta umnožavanja.

U skladu sa navedenim je i čl. 5. ZSPIJZ, pošto utvrđuje da svako ima pravo da bude upoznat sa činjenicom da li organ poseduje određenu informaciju od javnog značaja, odnosno da li mu je informacija na drugi način dostupna. Isto tako, svako ima pravo da mu se omogući uvid u dokument koji sadrži informaciju od javnog značaja, pravo na kopiju tog dokumenta, kao i pravo da mu se, na njegov zahtev, kopija dokumenta pošalje poštom, faksom, elektronskom poštom ili na drugi odgovarajući način. Navedena prava, u skladu sa čl. 6. ZSPIJZ, pripadaju svima pod jednakim uslovima, bez obzira na državljanstvo, prebivalište, boravište odnosno sedište, ili lično svojstvu kao što je rasa, veroipovest, nacionalna i etnička pripadnost, pol i slično. Uzimajući u obzir navedeno, može se zaključiti da je pravo pristupa informacijama od javnog značaja u Republici Srbiji bez diskriminacije obezbeđeno svakome, dakle svakom subjektu, kako fizičkom tako i pravnom licu, a to je u skladu sa III načelom Preporuke. Pri tome, sa stanovišta ostvarivanja navedenog nediskriminatornog postupanja, treba naglasiti i čl. 7, čl. 16. st. 8, čl. 17. st. 4. i čl. 18. st. 4. ZSPIJZ, koji, u tom delu Zakona, uvode čak tzv. pozitivnu diskriminaciju. Prvi, naime dodatno zabranjuje diskriminaciju medija i javnih glasila, drugi uvodi načelo pomoći organa onim tražiocima koji sami nisu sposobni da obave uvid u dokument u kojem se nalazi informacija, treći oslobađa određeni krug lica koja imaju pravo na informaciju od plaćanja nužnih troškova koje organi mogu obračunavati za izradu i prosleđivanje kopije, a četvrti omogućava prosleđivanje dokumenata i na jeziku koji nije jedan od službenih jezika, samo ako dokument postoji na jeziku na kojem je bio podnet zahtev. Ova pitanja su već detaljno razmatrena u prvom potpoglavlju ovog poglavlja (Organizacija Ujedinjenih nacija). Komentare iznete u tom delu teksta je potrebno

imati u vidu prilikom procene odnosa ZSPIJZ i Preporuke. U skladu sa napisanim, može se zaključiti da je načelo jednakog tretiranja u postupcima pristupa informacijama od javnog značaja u Zakonu veoma dobro uređeno.

Sa stanovišta upoređivanja III načela Preporuke i zakonske regulative, potrebno je naglasiti i to da ZSPIJZ ne uređuje posebno pristup dokumentima koji su istovremeno i autorsko delo, zbog čega bi trebalo Zakon dopuniti u tom delu.

2.2.4. Ograničenja pristupa službenim dokumentima

Pristup dokumentima je načelo, a tajnost je izuzetak. Proizlazi iz osnovnog načela da pojedinca treba upoznati sa činjenicom da li organ javne vlasti poseduje određeni dokument (i da će mu taj dokument, po potrebi i proslediti.) Zato Preporuka taksativno nabroja dozvoljena ograničenja prava pristupa službenim dokumentima, a to, pre svega, proizlazi iz čl. 6, 8. i 10. Evropske konvencije o ljudskim pravima i Konvencije 108. Preporukom je utvrđeno da izuzeci moraju zakonom da budu detaljno propisani, neophodni u demokratskom društvu i srazmerni sa jednim od dole nabrojanih isključujućih razloga (tač. 1. IV načela Preporuke):

- državna bezbednost i odbrana; međunarodni odnosi;
- javna bezbednost;
- sprečavanje, istraga i gonjenje kažnjivih delatnosti, koje može da se odnosi i na pojedine autonomne delove države, kao što to proizlazi iz 22. tačke Memoranduma obrazloženja;
- privatnost i drugi legitimni privatni interesi, u vezi sa kojima nije neophodno da svi ulaze u domen Konvencije 108;
- komercijalni i drugi ekonomski interesi;
- jednakopravnost stranaka u sudskim postupcima;
- priroda;
- inspekcija, kontrola i nadzor javnih vlasti;
- privredna, monetarna i poreska politika države;
- poverljivost internog većanja, ili između javnih vlasti u unutrašnjem postupku pripreme poslova.

Preporuka, u tački 2. IV načela, uvodi, u vezi sa navedenim izuzecima, test štete (*harm test*) i test vaganja (*balancing test*). U skladu sa testom štete, pristup informacijama može da bude odbijen jedino kada bi bilo, ili je već verovatno da bi njihovo otkrivanje nanelo štetu nekom od interesa koji su zaštićeni statusom izuzetka. Ipak, i takve informacije se mogu otkriti, u skladu sa testom vaganja, ako za otkrivanje postoji prevladajući javni interes. Države bi, zatim, u skladu sa tačkom 3. IV načela Preporuke, morale razmisliti da za izuzetke uvedu vremenska ograničenja, koja bi u skladu sa analogijom tačke 1. tog načela, morala da budu proporcionalna u odnosu na isključujući razlog.

Pošto je ovo pitanje posebno i detaljno razmatreno u nastavku, na ovom mestu navodimo samo okvirne konstatacije o usklađenosti ZSPIJZ i Preporuke u ovom delu materije. Opšta konstatacija je da izuzeci koje ZSPIJZ uređuje u čl. 9, 13. i 14, i Preporuka u IV načelu, nisu isti, ali da su i jedni i drugi, u pogledu formulacije, veoma opšti i međusobno se preklapaju. Pošto Zakon ne predviđa izuzetke inspekcije, kontrole i nadzora javnih vlasti; prirode; poverljivosti internog većanja ili između javnih vlasti u unutrašnjem postupku pripreme posla, može se konstatovati da je u tom delu pristup dokumentima otvoreniji. Ali, zato Zakon ne predviđa izuzetke poverljivosti unutar većanja, ili između javnih vlasti u unutrašnjem postupku pripreme posla, već umesto toga, u čl. 9. tač. 5. utvrđuje kao izuzetke – tajne podatke, poslovnu tajnu i druge poverljive podatke, koji su dostupni samo određenom krugu ljudi, a njihovo otkrivanje bi moglo da prouzrokuje teške pravne ili druge posledice, ili druge posledice po interese koji su iznad interesa pristupa informacijama od javnog značaja. Zbog uopštene formulacije izuzetaka, koja bi mogla da vodi u njihovo diskreciono i preširoko tumačenje, trebalo bi u vezi sa ZSPIJZ primetiti, da bi tačku 1. IV načela Preporuke trebalo uzeti više kao polaznu tačku zakonskog konkretizovanja pojedinih izuzetaka. Ovo bi se moglo postići usvajanjem komplementarnih zakona za pojedina područja, koji bi navedene izuzetke detaljnije uredili, a pre svega, definisali i na taj način utvrdili.

ZSPIJZ, koji u čl. 9. uvodi za svaki izuzetak test štete, u skladu je sa tačkom 2. IV načela Preporuke. Zakonski izuzeci, navedeni u čl. 9. se, dakle, mogu upotrebiti jedino kada postoji verovatnoća da bi otkrivanje informacija nanelo štetu nekom interesu, koji je pod zaštitom izuzetaka iz navedenog člana. Zato je neophodno, u vezi sa ovim, naglasiti da izuzetak zloupotrebe slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja (čl. 13.) i izuzetak zaštite privatnosti (čl. 14.) ne podleže testu štete, ali da za njih ipak važi test vaganja, koji se može upotrebiti i kao izuzetak od nepružanja pristupa informacija u slučajevima predviđenim čl. 9. Za države bi, u skladu sa 3. tačkom IV načela Preporuke, možda bilo korisno da razmisle, da za izuzetke uvedu vremenska ograničenja, proporcionalna u odnosu na isključujući razlog.

2.2.5. Zahtev i postupak

Preporuka u V načelu utvrđuje da u zahtevu za pristup informacijama nije potrebno da se navode razlozi ili namena zahteva. Dakle, za podnošenje zahteva ne sme se tražiti poseban interes, a uslovi za podnošenje zahteva moraju da budu minimalni. Bilo koji organ javne vlasti koji poseduje dokument, treba zahtev da razmatra na ravnopravnoj osnovi (1. i 2. tačka VI načela). Zahteve treba razmatrati bez odgađanja i po mogućnosti u roku koji je unapred propisan (3. tačka VI načela). Ako zahteve nije moguće razmatrati u propisanom roku, tražioca bi o tome trebalo obavestiti. Ako organ nema u posedu traženi dokument, upućuje tražioca, ako je to ikako moguće, na organ koji poseduje dokument, odnosno zahtev prosleđuje nadležnom organu (1. i 4. tačka VI načela). Pri tome, organ mora tražiocu da pomaže

u identifikaciji dokumenta koji sadrži traženu informaciju. Ipak, ako se to ne može postići, organ nije dužan da ispuni zahtev (5. tačka VI načela). Ako je zahtev očigledno neosnovan (zloupotreba postupka, traženje prevelikog broj dokumenata, i sl, kao što je to navedeno u tač. 43. Memoranduma sa obrazloženjem u vezi sa tač. 6. VI načela Preporuke), zahtev se može odbiti. U slučaju (i delimičnog) odbijanja zahteva, razlozi za odbijanje moraju biti obrazloženi, uzimajući u obzir 7. tačku VI načela. Ukoliko zahtev nije razmotren u propisanom roku, ili u slučaju (delimičnog) odbijanja zahteva, potrebno je obezbediti brz i jeftin postupak pred zakonom osnovanim sudom ili drugim nezavisnim ili nepristrasnim organom, a može se dati i mogućnost podnošenja zahteva za ponovno razmatranje istom organu (IX načelo).

Pošto prema odredbi čl. 15. st. 4. ZSPIJZ, tražilac ne treba da navede razloge zahteva, a u skladu sa 7. i 8. stavom istog člana, organ je dužan da tražiocu omogućiti pristup informaciji čak i ako zahtev nije bio podnet na propisanom obrascu organa ili je u pitanju usmeni zahtev dat na zapisnik koji se unosi u posebnu evidenciju (u takvom slučaju se primenjuju isti rokovi i dalji postupak kao da je zahtev dat u pisanom obliku), može se reći da Zakon u tom delu na dobar način i u celini ispunjava odredbe 1. i 2. tačke VI načela Preporuke. To važi i u pogledu 3. tačke navedenog načela, jer ZSPIJZ utvrđuje petnaestodnevni rok od prijema zahteva, u kojem organ mora da omogućiti uvid u izvorni dokument ili mora poslati njegovu kopiju (čl. 16. st. 1.). Rok se zbog opravdanih razloga može produžiti do 40 dana od prijema zahteva, a tražioca treba o tome odmah obavestiti (čl. 16. st. 3.). U slučajevima kada se zahtev odnosi na informacije značajne za zaštitu života ili slobode pojedinca, ili na informacije o ugrožavanju ili zaštiti stanovništva i životne sredine, zakonski rok, u kojem je organ dužan da obavesti tražioca o prosleđivanju informacije ili mu dati dokument na uvid, odnosno proslediti mu njegovu kopiju, je 48 sati. U tom delu ZSPIJZ je usklađen sa Preporukom, jer Zakon omogućava brzo i neformalno razmatranje zahteva, a u slučaju posebno značajnih informacija, čl. 16. st. 2 utvrđuje i posebne, kraće, rokove čije kršenje predstavlja razlog za podnošenje žalbe (čl. 22. st. 1. tač. 2.). Pri tome je potrebno, s obzirom na cilj obezbeđivanja pomoći tražiocu u stvarima pristupa informacijama (5. tačka. VI načela), i posebno pozdraviti odredbu čl. 16. st. 8. Zakona. Naime ta odredba obezbeđuje pomoć pratioca onim tražiocima koji nisu sposobni da sami izvrše uvid u dokument. Tražiocima je u korist i veoma dobra odredba čl. 18. st. 4, koja omogućava prosleđivanje dokumenata i na jeziku koji nije jedan od službenih jezika, ako dokument postoji na jeziku na kojem je bio podnet zahtev.

Sa stanovišta usklađenosti ZSPIJZ sa VI načelom Preporuke, potrebno je skrenuti pažnju na čl. 19. Zakona, koji uređuje slučaj kada organ nema u posedu traženi dokument. U takvom slučaju organ obaveštava tražioca i nezavisan pritužbeni organ u stvarima pristupa informacijama od javnog značaja (Poverenik) o tome koji organ, po njegovom mišljenju, poseduje traženi dokument i istovremeno ustupa predmet

Povereniku. Ovaj ga zatim, izuzev ako je tražilac zahtevao drugačije, prosleđuje nadležnom organu. Iako je takvo rešenje u skladu sa Preporukom, postavlja se pitanje da li je ono sa stanovišta ažurnosti i praktično.

U vezi sa žalbenim postupkom uređenim u Zakonu, potrebno je naglasiti da je sa stanovišta Preporuke u skladu sa IX načelom. Razlozi za žalbu su u Zakonu taksonativno nabrojani (čl. 22.). Žalba se može podneti i protiv ćutanja organa, i protiv (delimično) odbijenog zahteva, i zbog nepoštovanje zakonskih rokova za odlučivanje. Žalbeni postupak teče kako pred zakonom osnovanim sudom, kao i pred drugim nezavisnim i nepristrasnim organom (Poverenikom). Poverenik odlučuje o svim žalbama, osim o žalbi protiv odluke Narodne skupštine, predsednika Republike ili Vlade, Vrhovnog i Ustavnog suda Srbije i Republičkog javnog tužioca (čl. 22. st. 2.), protiv kojih je moguće samo pokrenuti upravni spor (čl. 22. st. 3.). Upravni spor se može pokrenuti i protiv rešenja Poverenika (čl. 27.). Opisanim se ispunjava IX načelo Preporuke (žalbeni postupak pred zakonom ustanovljenim sudom ili drugim nezavisnim i nepristrasnim organom), ali se ipak postavlja pitanje smisla i ekonomičnosti (ne)jedinственog regulisanja tih postupaka, to jest pravljenja razlike u žalbenom postupku koji važi za odluke najviših državnih organa i ostalih. Sumnja se rađa, pre svega, sa stanovišta jedinственog uređenja i jednakopravnosti (odluka) svih nadležnih organa, a time posledično i (jedinствене) nadležnosti Poverenika, kao zakonom ustanovljenog nezavisnog pritužbenog organa na području pristupa informacijama. Pošto se svi opisani postupci vode po pravilima upravnog postupka (u nastavku ZUP), ukoliko ZSPIJZ ne utvrđuje drukčije, oni moraju biti u skladu sa ZUP-om, sve odluke obrazložene, a ćutanje organa se smatra kao da je zahtev odbijen. Shodno tome, ispunjena je i 7. tačka VI načela Preporuke, prema kojoj razlozi za odbijanje moraju da budu obrazloženi (više o tome u poglavlju Janeza Klemenca).

U vezi sa 6. tačkom VI načela Preporuke, čl. 13. ZSPIJZ posebno uređuje i primer oćigledno neosnovanog zahteva zbog zloupotrebe postupka. Organ tražiocu neće omogućiti pristup informaciji ako tražilac zloupotrebljava pravo pristupa, i naroćito, ako informacije traži nerazumno, često, kada se zahtevi ponavljaju u odnosu na iste ili već dobijene informacije ili ako traži preveliki broj informacija. Ova pitanja su načelno regulisana u skladu sa Preporukom, a pitanje jasnoće i određenosti će podrobnije biti razmotreno u nastavku teksta.

2.2.6. *Oblici pristupa*

Preporuka uređuje i različite oblike pristupa službenim dokumentima: uvid u izvorni dokument ili dobijanje njegove kopije. U skladu sa VII načelom, organ mora da dozvoli uvid u original ili da napravi njegovu kopiju; po mogućnosti u skladu sa željama lica koje ima na to pravo (tačka 1.). O tome u kakvom obliku bi želeo da primi dokument, trebalo bi da odlučuje tražilac. U razumnim granicama, organ bi

to trebalo da uzme u obzir. Na primer, zahtev tražioca da se dokument prosledi u određenom obliku može da bude odbijen, ako organ nema tehničkih mogućnosti za pretvaranje dokumenta u traženi oblik, ako bi time organ kršio pravo intelektualne svojine, itd. Organ može tražitelja da uputi i na druge izvore, ako je dokument tamo lako dostupan (tačka 3.). Ako se ograničenja pristupa tiču samo dela dokumenta, organ je dužan da tražiocu ipak omogući pristup onom delu dokumenta na koji se ograničenja ne odnose, a pri tome treba jasno obeležiti ispuštene odnosno izbrisane delove. Ako bi sadržina dokumenta zbog delimičnog pristupa mogla da zavede ili bi bila bez smisla, onda bi organ mogao da odbije pristup takvom dokumentu (tačka 2.).

U vezi sa navedenim potrebno je skrenuti pažnju na nedostatke ZSPIJZ. Jezičko tumačenje odredbe čl. 5. st. 2, posmatrane zajedno sa čl. 18. st. 2, navodi na zaključak da tražiocu nije omogućeno da sam izabere oblik u kojem bi voleo da dobije dokument, jer organ daje dokument u obliku u kojem se informacija stvarno nalazi. Pošto je ovo pitanje već razmatrano u delu ovog poglavlja (Organizacija Ujedinjenih nacija), na ovom mestu bi samo želeli da ukažemo na potrebu izmene Zakona tako da se tražiocu omogući, u skladu sa Preporukom, da sam izabere oblik kopije dokumenta.

Preporuku tačke 3. VII načela, da se tražilac može uputiti i na druge izvore ako je dokument tamo lako dostupan, Zakon uređuje u čl. 10, koji navedeno utvrđuje za slučajeve kada je u pitanju informacija koja je već bila objavljena i ukoliko je inače dostupna. Organ vlasti će, u odgovoru na zahtev, označiti gde se nalazi tražena informacija, osim ako je to opštepoznato. Za slučajeve kada se ograničenja pristupa tiču samo dela dokumenta, Zakon u čl. 12. uređuje tzv. delimični pristup. Organ vlasti omogućava tražiocu uvid u onaj deo dokumenta na koji se ograničenja ne odnose. U vezi sa tim, trebalo bi, sa stanovišta Preporuke, skrenuti pažnju na to da Zakon ne utvrđuje da bi bilo potrebno jasno označiti ispuštene odnosno izbrisane delove dokumenta. Zakon ne sadrži ni odredbe u vezi sa odbijanjem zahteva, jer bi sadržina dokumenta zbog delimičnog pristupa mogla da zavede, ili da bude bez smisla. Sa stanovišta usklađenosti Zakona sa tačkama 1. i 2. VII načela Preporuke, navedeno bi bilo dobro dopuniti.

2.2.7. *Troškovi*

Uvid u originalni dokument u prostorijama organa je besplatan, u skladu sa VIII načelom Preporuke, a tražiocu se za kopiju originalnog dokumenta mogu naplaćivati razumni i stvarni troškovi. To je u skladu sa opštim trendom u modernim državama da je uvid besplatan, i da organima nije dozvoljeno da zarađuju, odnosno da stvaraju profit naplaćivanjem (osim nužnih) troškova kopija.

Poput opšte odredbe VIII načela Preporuke i ZSPIJZ u čl. 17. st. 1. utvrđuje da je uvid u dokument u kojem se nalazi tražena informacija besplatan, i da se, u skladu sa st. 2, za izradu ili prosleđivanje dokumenta naplaćuju samo nužni troškovi.

Imajući u vidu jezičko tumačenje navedenog člana i odredbe čl. 17. st. 4, pomenuti troškovi se moraju naplaćivati, a u praksi organ, svakako, može da odluči da te troškove neće naplaćivati. Plaćanja troškova su oslobođeni novinari kada obavljaju svoj poziv, organizacije za zaštitu ljudskih prava, kada traže kopiju radi ostvarivanja cilja, i lica koja traže kopiju dokumenta koji se tiče ugrožavanja odnosno zaštite zdravlja stanovništva i životne sredine (čl. 17. st. 4. Zakona). S tim u vezi sa stanovišta Preporuke treba pohvaliti čl. 22. st. 1. tač. 3, u skladu sa kojim je moguća žalba ako je organ za izdavanje ili posredovanje naplatio i troškove koji nisu nužni. Možda bi u budućnosti bilo dobro da se, uzimajući u obzir načelo jednakog tretiranja (ekonomsko stanje tražioca predstavlja ličnu okolnost) i namenu načela slobodnog pristupa informaciji, dobro razmisli o zakonskim odredbama koje bi uređivale slučajeve kada tražilac kopija to sebi finansijski ne može da priušti.

2.2.8. Dodatne mere

Preporuka u X i XI načelu navodi i dodatne mere koje su značajne za efikasno izvršavanje pristupa službenim dokumentima, naročito:

- obaveštavanje javnosti o njenim pravima i načinu ostvarivanja tih prava;
- obrazovanje javnih službenika;
- efikasno upravljanje dokumentima tako da su ti dokumenti dostupni na jednostavan način;
- jasna i utvrđena pravila o čuvanju i brisanju dokumenata;
- obaveštavanje o stvarima, delatnostima, za koje su nadležne javne vlasti, ukoliko je to moguće, što u skladu sa 57. tačkom Memoranduma obrazloženja može da bude i u obliku kataloga informacija;
- mogućnost pristupa informacijama o stvarima u javnom interesu unapred, a pri tome organi javne vlasti svojom inicijativom obaveštavaju javnost, kada je to u interesu transparentnosti javne uprave i efikasnosti njenog delovanja.

U vezi sa X i XI načelom Preporuke treba naglasiti da ZSPIJZ tu oblast reguliše celovito, dobro i detaljno u VI poglavlju zakona pod nazivom „Mere za unapređivanje javnosti rada organa vlasti“:

1. Poverenik je dužan da u skladu sa čl. 37. Zakona odmah, i na jezicima svih naroda, izda i ažurira Priručnik za delotvorno ostvarivanje prava (u nastavku Priručnik) koji mora sadržavati sva praktična uputstva za delotvorno ostvarivanje prava uređenih u ZSPIJZ. U Priručniku se mora naročito navesti sadržina i obim prava na pristup informacijama kao i način na koji se ova prava mogu ostvariti. Poverenik je obavezan da putem različitih medija upozna javnost sa Priručnikom. Sve navedeno, Poverenik je i učinio⁵.

5 Poverenikov priručnik je, u stvari, potekao od „Vodiča kroz Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja“ koji je izradila grupa nevladinih organizacija okupljenih u Koaliciju za slobodu pristupa informacijama, a koja je izdavačka prava ustupila Povereniku.

2. Organ je dužan, prema odredbi čl. 38. da odredi jedno ili više ovlašćenih lica za postupanje po zahtevu za slobodan pristup informacijama od javnog značaja (ako takva lica nisu određena, takvim se smatra starešina organa). Ovlašćena lica organa su nadležna za primanje i rešavanje zahteva, omogućavanje uvida u dokument ili dostavljanje njegove kopije, nuđenje pomoći tražiocima i staranja o unapređivanju prakse održavanja, čuvanja i obezbeđenja nosača informacija.
3. Organ je dužan da najmanje jednom godišnje, po uputstvima Poverenika, izrađuje i ažurira katalog informacija od javnog značaja (čl. 39.), koji sadrži naročito: opis ovlašćenja, obaveza i organizacione strukture; podatke o budžetu i sredstvima rada; podatke o pruženim uslugama organa; postupak podnošenja zahteva organu i ulaganja žalbi na odluke organa; pregled zahteva, odluka organa, žalbi; podatke o nosačima informacija, o informacijama koje organ poseduje, vrsti informacija koje stavlja na uvid, kao i opis postupka podnošenja zahteva; ime starešine organa, opis njegovih ovlašćenja, dužnosti i postupaka po kojima oni donose odluke; pravila i obrazložene odluke organa o isključenju i ograničenju javnosti rada organa; pravila i odluke organa, koje se tiču javnosti rada organa.
4. Radi delotvorne primene ZSPIJZ organ je dužan da sprovodi obuku svojih zaposlenih u vezi sa primenom Zakona, da ih upozna, pre svega, sa njihovim obavezama u skladu sa Zakonom (čl. 42.).

Značaj pristupa informacijama od javnog značaja u pravnom poretku

Pristup informacijama od javnog značaja predstavlja u mladim demokratskim državama srazmerno novo pravno područje. Stoga se za uređenje ove oblasti uzor najčešće traži u uređenju država u kojima je pravo pristupa informacijama od javnog značaja ustanovljeno već duži niz godina (SAD, skandinavske države, i sl.). Novoooblikovana uređenja trebalo bi da uzimaju u obzir i međunarodne smernice onih organizacija čije su članice (npr. Savet Evrope), odnosno organizacija čije članice žele da postanu (npr. Evropska unija). Te smernice se smatraju proverenim rešenjima koja, bez sumnje, obezbeđuju pristup informacijama od javnog značaja, i, na duži rok, doprinose razvoju transparentnosti i otvorenosti. Pored razmatranja prihvaćenih međunarodnih standarda, bilo bi potrebno da svaka država pojedinačno, uzme u obzir svoje posebnosti prilikom uređivanja zakonskog okvira pristupa informacijama od javnog značaja.

Pravo pristupa informacijama od javnog značaja je, uporednopravno gledano, pretežno lično ustavno pravo. Sve međunarodne preporuke savetuju da pravo pristupa informacijama od javnog značaja, kao osnovno pravo, treba da bude uneto već u ustav, jer se time pomenutom pravu obezbeđuje veći stepen trajnosti i stabilnosti, čak i u vanrednim okolnostima, i simbolično podiže u društvu značaj tog prava. Ono obično predstavlja deo prava na slobodno izražavanje. Posledica te činjenice je veoma značajna. U prirodi ljudskih prava i sloboda je to da se mogu ostvarivati neposredno na osnovu ustava. To znači, da je za njihovo ostvarivanje, koje ne sme da bude samo hipotetično ili teorijsko, dovoljna već ustavna odredba i da drugi propisi nisu ni potrebni za ostvarivanje osnovnih ljudskih prava i sloboda.

U porecima u kojima je pristup informacijama od javnog značaja ustavno pravo može se, na duži rok, primetiti transparentnije i otvorenije delovanje javnih vlasti u poređenju sa porecima u kojima je pristup informacijama samo zakonsko pravo. Sva ljudska prava, koja garantuje ustav, međusobno su povezana i imaju istu vrednost, iz čega proizlazi činjenica da se nijedno ljudsko ustavno pravo ne može ograničavati izgovorom da ga ustav ne priznaje ili da ga priznaje u manjoj meri. Posledice te činjenice su i sasvim praktične. Ograničenja prava na pristup informacijama od javnog značaja predstavljaju izuzetke od slobodno dostupnih informacija. Putem izuzetaka od slobodno dostupnih informacija, štite se različita pravna dobra, odnosno različiti interesi. Nekoliko takvih izuzetaka istovremeno predstavlja i vid zaštite drugih ljudskih prava; najtipičniji primer predstavlja izuzetak radi zaštite lič-

nih podataka ili šire privatnosti. Navedeni primer je jedan od najčešćih izuzetaka od slobodno dostupnih informacija koji istovremeno predstavlja i pravo čoveka na tzv. informacionu privatnost, garantovanu većinom modernih ustava. Različiti testovi vaganja koriste se prilikom procene kojem pravu, u pojedinačnom slučaju, treba dati prednost (test srazmernosti, test štete, test interesa javnosti). Rezultat takvog vaganja će zavistiti, u velikoj meri, od činjenice da li se vaganje vrši između dva izvorna prava, ili između ustavnog i zakonskog prava.

Smisao pristupa informacijama od javnog značaja kao ljudskog prava, značajan je i zbog svesti ljudi o značaju tog prava. Jedan od temeljnih aksioma načela demokracije jeste taj da ljudi moraju da budu najpre svesni svojih prava (i svakako sa njima povezanih dužnosti) i da ih poznaju, i da budu sposobni da ih ostvare. Ophođenje ljudi prema svojim pravima je od ključnog značaja, između ostalog, i kako ta prava ne bi ostala samo mrtvo slovo na papiru. Podizanje svesti ljudi o njihovim pravima se može postići i uvrščivanjem tog prava u osnovna ljudska prava. Pojedincima bi na taj način, i naročito ukoliko bi ustavom garantovano pravo bilo konkretizovano zakonom, čime bi se omogućila njegova srazmerno efikasna upotrebu u praksi, bilo obezbeđeno praktično ostvarivanje osnovnog pravo na pristup informacijama od javnog značaja.

Usvajanjem novog srbijanskog ustava, pravo pristupa informacijama od javnog značaja postalo je ustavom garantovano pravo. Prema odredbi čl. 51. st. 2. Ustava, svako ima pravo na pristup podacima koji su u posedu državnih organa i organizacija kojima su poverena javna ovlašćenja, u skladu sa zakonom.

Utica j definicije informacije od javnog značaja na korišćenje izuzetaka

Nastojanje da se postigne što veća otvorenost javnog sektora ne može da bude celovito ako nije potkrepljeno i dobrom definicijom informacije od javnog značaja. Značajno je, pre svega, to da je definicija do te mere široka da u celini obuhvata delovanje javnih vlasti.

U evropskom prostoru se pored pojma „pristup informacijama“ koristi i pojam „pristup dokumentima“. Pod izrazom informacija po pravilu podrazumevamo bilo koji podatak, dok dokument shvatamo kao nekakav konkretan dokument ili ispravu. Uprkos jasnoj semantičkoj razlici, dva pomenuta pojma imaju u pravu pristupa informacijama od javnog značaja ipak isto značenje, jer prema ustaljenoj sudskoj praksi (Suda Evropske zajednice u Luksemburgu) suština prava je upravo u tome da se nosioci prava na informaciju mogu upoznati sa bilo kakvim informacijama.

Pri tome, nije važno koji deo nekog dokumenta čine te informacije, kao što nije relevantan ni oblik tog dokumenta. Suština prava na pristup je, naime, u pristupu određenoj informaciji, bez obzira na oblik u kojem je ta informacija dokumentovana, odnosno čuvana. Upravo radi toga i međunarodne preporuke savetuju da se pristup informacijama mora obezbediti bez obzira na oblik u kojem su sadržane informacije (isprava, zbirka dokumenata, registar, tonski zapis – magnetogram, slikovni snimci, i sl.). Pristup informacijama se mora obezbediti i ako su one sadržane u većem broju dokumenata.

U celini gledano, pojam informacije u čl. 2. ZSPIJZ sledi međunarodne standarde o pristupu informacijama od javnog značaja. Sadašnje zakonsko rešenja možemo da raščlanimo na četiri sastavna dela:

1. Organ javne vlasti mora da raspolaže informacijom;
2. Informacija je morala nastati u radu ili u vezi sa radom organa javne vlasti;
3. Informacija je sadržana u određenom dokumentu;
4. Pretpostavka opravdanog interesa – informacija se odnosi na sve ono o čemu javnost ima opravdan interes da zna.

Pozitivna definicija informacije je bolja od negativne s više aspekata. Naime, pozitivnom definicijom informacije od javnog značaja istovremeno određujemo koje informacije ne ulaze u taj okvir, što znači da se po tom zakonu one ne mogu tražiti (na primer, informacije kojima raspolažu lica koja obavljaju privatnopravnu odnosno tržišnu delatnost; informacije koje su, ponegde, u potpunosti izuzete iz režima informacija od javnog interesa, npr. arhivska građa; sasvim privatne informacije koje se ne odnose na rad organa vlasti, npr. lični notes javnog službenika koji se nalazi na radnom stolu). Istovremeno se iz pozitivne definicije jasnije vidi veliki obim kruga informacija od javnog značaja. Pojam informacije od javnog značaja je veoma širok i ako ga gledamo iz uporednopravnog ugla. Temeljno načelo slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja se, po pravilu, ne odnosi samo na tri grupe dokumenata. To su, u prvoj grupi informacije koje po svojoj sadržini nisu informacije od javnog značaja (na primer, privatna elektronska pošta javnog službenika, nastala na službenom računaru, spisak pozvanih i primljenih telefonskih poziva privatne prirode, i sl.). U drugoj grupi su dokumenti, koji inače po sadržini predstavljaju informaciju od javnog značaja, ali su ipak, iz drugih razloga unapred izuzeti iz ovog opšteg režima (tzv. isključenja). U trećoj grupi se nalaze dokumenti koji nisu slobodno dostupni i koji predstavljaju izuzetke od javnosti u skladu sa zakonom. Izuzeci od slobodno dostupnih informacija biće detaljnije razmatrani u nastavku¹.

1 Više u: Vse o dostupu do informacij javnega značaja, urednica Nataša Pirc Musar, Založba Forum Media, Ljubljana, 2006.

Definicija informacije je odgovarajuća i u pogledu pojedinih elemenata.

Ad. 1 Prvi deo definicije sledi logično pravilo da organ mora raspolagati informacijom. Od ključnog značaja je to da se informacija „našla“ kod organa i da je organ ima u posedu. Irelevantna je činjenica da li je informaciju sačinio drugi organ javne vlasti; takođe nije značajno to da li istu informaciju imaju u posedu dva organa javne vlasti ili više organa javne vlasti. Naime, sa stanovišta pristupa informacijama od javnog značaja, ne postoji razlika između informacija od javnog značaja različitih organa, jer informacije od javnog značaja međusobno imaju jednaku vrednost, bez obzira na to iz kog izvora potiču.

Ad. 2 Informacija mora da bude barem povezana sa radom organa. To znači da organ mora informaciju od javnog značaja da izradi u toku svog rada i u postupcima za koje je nadležan u skladu sa opštim propisima. Ako je taj uslov ispunjen, informacija može da se odnosi na bilo kakav sadržaj iz svih područja delovanja obaveznog subjekta, i može da bude povezana sa njegovom politikom, aktivnošću i odlukama, koje ulaze u delokrug, odnosno sferu odgovornosti pojedinog organa. Pojam povezanosti sa radom, naime, ne može se izjednačavati samo sa uskim radnim područjem organa, već ga treba shvatiti kao svaki podatak koji je nastao u vezi sa izvršavanjem javnopravnih zadataka, odnosno u vezi sa delatnošću organa. Pojam povezanosti sa radom organa je, dakle, bitno širi od pojma područje rada organa, odnosno od njegovih stvarnih nadležnosti. Time se ovaj kriterijum proširuje ne samo na zakonom utvrđene nadležnosti, koje su obično utvrđene u zakonima pojedinih oblasti, već i na sve informacije koje su na bilo koji način povezane sa tim nadležnostima.

Ad. 3 Informacija je sadržana u određenom dokumentu, što znači da se informacija mora nalaziti u bilo kakvom opipljivom obliku. Zakon, istovremeno, posebno naglašava da nema značaja to odakle informacija potiče, a nije značajan ni nosilac informacije (hartija, traka, film, elektronski medijum, i sl.), ili datum nastanka informacije, način saznavanja, ili druge slične osobine informacije. Taj kriterijum je u teoriji poznat kao kriterijum materijalizovanog oblika koji označava da vrsta materijalizovanog oblika informacije nije od značaja. O tom merilu govore i međunarodni instrumenti. Najviše je prihvaćena definicija dokumenta iz Uredbe (EC) br. 1049/2001 Evropskog parlamenta i Saveta, od 30. maja 2001. godine o pristupu javnosti dokumentima Evropskog parlamenta, Saveta i Komisije, koja je definisala dokument kao svaku sadržinu, nezavisno od toga kakav je njen medij (napisana na hartiji ili sačuvana u elektronskom obliku, ili kao zvučni, vizuelni ili audiovizuelni zapis), koja se odnosi na politiku, delatnost ili odluke iz područja odgovornosti institucija. Znači, prihvaćeno je to da se informacije mogu nalaziti u vizuelnom, zvučnom, elektronskom ili bilo kom drugom materijalnom obliku, pri čemu sve navedeno, jasno i očigledno, proizlazi i iz ZSPIJZ.

Takav sklop ima još jednu značajnu posledicu, koja naročito u praksi ostaje nerazumljiva. Naime, i one informacije koje bi organ očito morao da ima, a ipak ih nema, odnosno informacije koje (još) nisu nastale, u praksi se smatraju informacijama od javnog značaja. Često se susrećemo sa pogrešnim stanovištem da u slučaju informacija od javnog značaja postoji i dužnost davanja odgovora na pitanja. Pri tome se previđa posledica kriterijuma da informacija mora da bude deo materijalizovanog dokumenta. Iz takvog stava proizlazi da odgovori na pitanja, odnosno objašnjenja, razna obrazloženja, komentari i analize stanja ne predstavljaju informaciju od javnog značaja, i da zato organi javnih vlasti nisu, po ovom zakonu, obavezni da tražiocima odgovaraju na pitanja i da daju objašnjenja u vezi sa područjem rada organa. Pošto informacija mora da bude obuhvaćena nekim materijalizovanim oblikom, u pojam informacije od javnog značaja možemo da uvrstimo jedino onu informaciju, odnosno dokument u kojem se nalazi, kakvom raspolaže organ u trenutku kada zainteresovano lice zamoli pristup. Dakle, organ nije dužan da preradi, odnosno da dodatnim radom izmeni (dogradi) informaciju kojom raspolaže. Informacija od javnog značaja, za koju važi slobodan pristup, samo je „sirova“ informacija. Pristupom informacijama od javnog značaja nije obezbeđeno pravo traženja obrazloženja pojedinih informacija, analize, komentara ili mišljenja o pojedinim informacijama. Ako odgovori na pitanja nisu obuhvaćeni dokumentom kojim organ raspolaže, i ako bi za davanje odgovora na pitanja organ morao odgovore da pripremi posebno, a pre toga i da pregleda podatke i izradi zaključke, reč je zapravo o stvaranju nove informacije, a ne o pristupu informaciji od javnog značaja.

Ad. 4 Pretpostavka o opravdanom interesu. ZSPIJZ uvodi pretpostavku da bi bilo potrebno da se informacija odnosi na sve ono o čemu javnost ima opravdan interes da zna. Taj deo definicije informacije, naročito sa stanovišta uporednog prava, predstavlja njenu najslabiju kariku. Naime, za pristup informacijama od javnog značaja, važno je načelo slobodnog pristupa. To znači da su informacije od javnog značaja slobodno dostupne svim tražiocima, erga omnes i pod jednakim uslovima, bez obzira na to da li određeni tražilac ima za određenu informaciju opravdani interes. Načelo slobodnog pristupa istovremeno znači i to da su svakome dostupne sve informacije od javnog interesa svih obaveznih subjekata. Svrha, koju javnost dobijanjem traženih informacija ispunjava, nije relevantna. Zbog toga je procena toga da li su određene informacije slobodno dostupne potpuno objektivizirana, jer lični interes tražioca i pravna korist takve procene nisu značajni. Suprotno tome, na osnovu jezičke formulacije ZSPIJZ moglo bi se zaključiti da je neophodno postojanje opravdanog interesa javnosti za pristup informaciji.

Bez obzira na navedeno, razumevanje tog dela definicije je u praksi dobro. Taj deo definicije se ne interpretira kao dodatni izuzetak, ili čak procesna pretpostavka za pristup informacijama od javnog značaja. Organi javne vlasti omogućavaju pristup informacijama po načelu slobodnog pristupa, bez da zahtevaju iskazivanje opravda-

nog interesa. Ta pretpostavka se, kao što proizlazi i iz Vodiča kroz Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja,² interpretira povezano sa odredbama o izuzecima i stoga se u praksi pristup ograničava jedino ako je naveden neki od izuzetaka i istovremeno obavljen strogi test srazmernosti. Tek ako zadiranje u druga prava nije srazmerno pravu pristupa informacijama (pravo javnosti da zna), pretpostavka o opravdanom interesu može da bude osporena.

Uprkos navedenom, postoji mogućnost da bi taj deo definicije u budućnosti izazivao teškoće. Za čl. 4. Zakona bi mogli da tvrdimo da se opravdani interes u slučajevima ugrožavanja ili zaštite zdravlja i životne sredine pretpostavlja odnosno da je verovatan, i da ga nije moguće osporiti (praesumptio iuris et de iure). U svim drugim slučajevima u pitanju je samo verovatnoća koja se može osporiti (praesumptio iuris), to jest, koju organ može uspešno osporiti. S tim u vezi, mogli bismo, uzimajući u obzir samo formulaciju te odredbe, da zaključimo da dokazivanje organa da javnost nema opravdanog interesa da zna nije povezano sa postojanjem bilo kakvog izuzetka utvrđenog zakonom. Upravo zato, postoji mogućnost da bi organ mogao dokazivati nepostojanje opravdanog interesa i to u svim slučajevima, kada tražilac ne bi iskazao postojanje opravdanog interesa. Zato bi jezičko tumačenje definicije informacije moglo stvoriti praksu koja bi bila suprotna načelu slobodnog pristupa. Sistematsko tumačenje unutar samog Zakona, moglo bi dovesti do zaključka da organ može da odbije pristup informaciji i u slučaju kada nije iznet nijedan od zakonskih izuzetaka jedino stoga što bi organ tvrdio da javnost nema opravdanog interesa da bude upoznata sa informacijom. Iz tog razloga, umetanje opravdanog interesa u definiciju informacije od javnog interesa je nepotrebno. U poređenju sa zakonima u državama nekadašnje SFRJ takav postupak sigurno predstavlja posebnost, odnosno neuspelu formulaciju.

Za komentar Poverenika za informacije od javnog značaja Republike Srbije, pogledati str. 10.

Izuzeci od slobodno dostupnih informacija

1. Vrste izuzetaka

Izuzeci od slobodno dostupnih informacija predstavljaju kategoriju koja u najvećoj meri obeležava normativno uređenje i sprovođenje zakona o pristupu informacijama u praksi. Precizno formulisani izuzeci, koji ne dopuštaju ekstenzivne interpretacije, od bitnog su značaja za otvoreno delovanje društva. Tumačenje izuzetaka spada među najzahtevnije izazove obaveznih subjekata i pritužbenih organa. Izazov

2 http://www.poverenik.org.yu/Dokumentacija/16_1dok.pdf

je toliko veći, jer izuzeci često nisu definisani sasvim određeno, već su u većini pravnih područja uvedene raznolike (generalne) klauzule ili se primenjuje pozivanje na druge zakone, odnosno na druga pravna područja.

Kada razmatramo pristup informacijama od javnog značaja, pravimo razliku između dve kategorije izuzetaka. Za apsolutne izuzetke je značajno to da prouzrokuju odbijanje pristupa odmah pošto je utvrđeno da oni postoje. A za relativne izuzetke je značajno to da organ mora, prilikom prosuđivanja da li određeni podatak spada u takav izuzetak ili ne, da izvrši test javnog interesa ili test štete, kojim prosuđuje da li je javni interes za objavljivanje dokumenta veći od interesa da se dokument ne objavi.

Ako su navedeni izuzeci apsolutni, potrebno je da se u svakom slučaju utvrdi samo to da li je izneta neka od okolnosti zbog kojih je potrebno ograničiti pristup pojedinoj informaciji. Ako je takva okolnost (izuzetak) izneta, pristup se ne dozvoljava, dok u svim ostalim slučajevima tražiocu treba dati informaciju. Kod apsolutnih izuzetaka nije potrebno (niti dozvoljeno) da se izvodi bilo koji test. Kod relativnih izuzetaka, međutim, potrebno je da se u svakom konkretnom slučaju utvrdi da li postoji neki od propisanih izuzetaka u odnosu na pristup, i da se proceni da li je zaista reč o opravdanom izuzetku ili, uprkos svemu, preovlađuje pravo na pristup informacijama od javnog značaja.

Osim podele na apsolutne i relativne izuzetke poznajemo i podele koje znače zaštitu javnih i privatnih interesa. Zaštita javnih interesa predstavlja zaštitu nacionalne bezbednosti, odbranu države, zaštitu javnog reda i mira, međunarodnih odnosa i raznih vrsta tajnih podataka, dok zaštita života ili drugih važnih dobara nekog lica, pre svega njene privatnosti, predstavlja zaštitu privatnog interesa.

Isto tako značajno je da je spisak izuzetaka što kraći i da su izuzeci normativno oblikovani na takav način da se u praksi mogu tumačiti što restriktivnije. Poput drugih izuzetaka, i izuzeci od slobodno dostupnih informacija moraju se tumačiti što uže, odnosno restriktivno. Zbog toga je još značajnije da su izuzeci obrazloženi tako da ne ostavljaju „praznine“, i da ne postoji samo pozivanje na odredbu u kojoj je naveden izuzetak. To istovremeno znači da organ mora u slučaju izuzetka da detaljno obrazloži okolnosti koje omogućavaju upotrebu izuzetka. Onaj deo obrazloženja koji se tiče razloga za odbijanje rešenja, morao bi da bude najodređeniji, konkretno i jasno obrazložen, kako bi se rešenje moglo na odgovarajući način proveriti. U suprotnom slučaju, manjkavo rešenje se može u pritužbenom postupku ukinuti zbog bitne povrede pravila postupka, jer se rešenje ne može proveriti. Obrazloženje mora da bude jasno i mora obuhvatati različite okolnosti koje su uzete u obzir upravo pri izvođenju testa vaganja. Kada je reč o testu štete koji određeni izuzeci sadrže, organ mora što odlučnije i konkretnije da utvrdi štetu koja bi objavljivanjem informacije nastala na zaštićenom dobru. Rešenje ne može da bude provereno ako organ u

obrazloženju rešenja ne objasni na koji je način ispunjen konkretan zakonski osnov koji bi trebalo da opravda izuzetak, jer samo navođenje propisa koji opravdava izuzetak ne ispunjava sve zakonom tražene elemente činjeničnog stanja, i obrazloženje čini nepotpunim. Svrha obrazložene odluke je, između ostalog, i u tome da se omogućí njena provera u žalbenom postupku. Odluka mora u svakom trenutku da bude takva da omogućáva proveru. A proveru omogućáva jedino obrazloženje koje nije tipizirano, standardno, formalno ili čak takvo da se oslanja na pozajmljeni obrazac iz drugog slučaja.

U svetlu ovih smernica, uprkos na prvi pogled malom broju izuzetaka, sadašnje zakonsko uređenje u Srbiji sadrži nedostatke. Treba naglasiti da su svi izuzeci u čl. 9. ZSPIJZ nabrojani taksativno. Ta konstatacija, međutim, gubi na značaju zbog činjenice da su izuzeci u ovom članu utvrđeni u dovoljnoj meri uopšteno, da bi obavezni organi mogli da ih, u određenim situacijama, protumače na takav način da javnost nema opravdani interes da se upozna sa informacijom. Široko postavljanje izuzetaka, umesto restriktivnog tumačenja, može da dovede, i čak podstakne njihovo ekstenzivno tumačenje, zbog čega bi trebalo razmisliti o odgovarajućim izmenama čl. 9. Zakona.

Tako, veoma je neodređen izuzetak iz čl. 9. tač. 1. prema kojem su pored života, zdravlja i bezbednosti, zaštićena i druga važna dobra određenog lica. Spisak tih dobara ne samo da može biti veoma dugačak, već da se i neprekidno dopunjava i nije neophodno da se odnosi samo na priznata pravna dobra (npr. čast i dobro ime). Izuzetak iz čl. 9. tač. 2, koji omogućáva zaštitu svih informacija koje su povezane sa pretkrivničnim, sudskim i drugim pravno uređenim postupcima (uključujući i izvršenje presude, odnosno kazne), je određeniji od prethodnog. U tom delu treba pohvaliti formulaciju da se taj izuzetak odnosi na bilo koji drugi pravno uređen postupak. Naime, ovim su obuhvaćeni ne samo raznovrsni upravni postupci, već, na primer, i postupci koji su pravno uređeni ali koji se ipak ne koriste već se subsidiarno pribegava nekom od klasičnih postupaka (upravnom postupku na primer). Prema uporednom pravu, takav drugi pravno uređen postupak bi, pre svega, bio postupak javnih nabavki.

Izuzetak iz čl. 9. tač. 3 se, takođe, može u praksi pokazati kao sveobuhvatan jer skoro svaka osetljiva informacija iz vrha državne uprave je povezana i sa međunarodnim odnosima, odnosno sa odbranom države, nacionalnom i javnom bezbednošću, i moglo bi biti lako da se dokaže da bi mogla ozbiljno da ugrozi dobra pomenuta u navedenoj tački. Ovaj izuzetak je od posebnog uticaja ukoliko se posmatra u odnosu na izuzetak iz čl. 9. tač. 5, koji se odnosi na sve vrste tajnih podataka. Izuzetkom sadržanim u čl. 9. tač. 5. obuhvaćena je državna, službena, poslovna ili druga tajna, koja je određenim aktom ili propisom, utemeljenim na zakonu, dostupna samo određenom krugu lica. Uz pretpostavku da taj izuzetak štiti sve vrste tajnosti, izu-

zetak predviđen 3. tačkom 9. člana postaje još širi, tako da se može postaviti pitanje smisla pomenute odredbe. U poslednjoj tački se, naime, štiti tako široki spektar svih vrsta tajnosti da su na taj način obuhvaćene i informacije koje se tiču odbrane države, nacionalne i javne bezbednosti kao i međunarodnih odnosa. Međutim, pošto Zakon pravi razliku između pojedinih vrsta tajnih podataka i dobara iz 3. tačke, potrebno je praviti razliku među informacijama koje su po propisu ili aktu utvrđene kao tajne, i onih, koji doduše nisu tajne, ali bi ipak bitno ugrozile vrednosti koje se mogu zaštititi kao državna ili druga tajna (odbrana države, nacionalna i javna bezbednost, međunarodni odnosi). To bi značilo, da bi mogle biti nedostupne i informacije koje nisu u toj meri osetljive da bi im bio dat status tajne, kao i druge očito manje značajne informacije za koje je određen stroži test štete.

U poslednju tačku je donekle neuspelo uvršćena i poslovna tajna, koja je kao tajna obično utvrđena aktom trećih lica, lica izvan javnog sektora, i podrazumeva zaštitu konkurentnih prednosti različitih subjekata koji deluju na tržištu sa namerom sticanja dobiti. Taj izuzetak bi trebalo izdvojiti iz 5. tačke, koja se inače u celosti tiče zaštite osetljivih državnih informacija. Ovaj izuzetak iz tačke 5. člana 9. bi u praksi mogao da bude pokriven i izuzetkom iz 4. tačke, koji se odnosi na sposobnost države da upravlja ekonomskim procesima u državi i na ostvarivanje opravdanih ekonomskih interesa.

Treba pomenuti i to da prema važećem pravnom poretku različite vrste tajni uređuje veliki broj zakona, što ne zadovoljava moderne smernice uređivanja tajnih podataka. Naime, preporučuje se usvajanje zakona, koji bi mogao sve vrste tajnih podataka da reguliše jedinstveno; takvo regulisanje je bolje, kako sa stanovišta preglednosti, tako i sa stanovišta pravne zaštite.

Bez obzira na to što je spisak izuzetaka u ovom zakonu iscrpan, potrebno je skrenuti pažnju na to da su izuzeci, uzimajući uobzir njihovu zakonsku prirodu, uopšteni i u pogledu smisla otvoreni. Iz tog razloga više odgovaraju ustavnim odredbama, jer su oblikovani kao generalne klauzule, a trenutno ne postoji mogućnost pozivanja na posebne zakone koji bi detaljnije regulisali ove izuzetke. To su sve razlozi zbog kojih bi spisak izuzetaka od slobodno dostupnih informacija trebalo formulisati u toj meri određeno kako bi bili ispunjeni kriterijumi pravne bezbednosti i određenosti u zakonu, a koji su imanentni svakoj pravnoj državi.

2. Test štete

Suština testa štete (*eng. harm test*) je procena štete koja bi nastala slobodnom dostupnošću određene informacije. U pitanju je test vaganja kojim se odlučuje o činjenici da li bi davanje određene informacije moglo da prouzrokuje štetne posledice. Kod testa štete se prosuđuje da li bi sa stanovišta realnih posledica u konkretnom slučaja-

ju, a ne samo *in abstracto*, objavljivanjem konkretne informacije bila prouzrokovana (suštinska) šteta. Takođe je potrebno utvrditi da je ta konkretna šteta veća od javnog interesa da se informacija prenese javnosti.

ZSPIJZ korišćenjem formulacija „ugrozio“, „ugrozio, omeo ili otežao“, „ozbiljno ugrozio“, „bitno umanjio“ i „teške pravne ili druge posledice“ jasno ukazuje na to da je prilikom pozivanja na svaki od tih izuzetaka potrebno obaviti i odgovarajući test štete. U odnosu na zaštitu života, zdravlja, bezbednosti ili nekog drugog važnog dobra pojedinca i za zaštitu sudskih postupka, krivičnog gonjenja, izvršavanja kazni iz čl. 9. tač. 1. i 2, propisan je samo blaži test štete iz čega se može zaključiti da su ta dva dobra zaštićenija nego sledeći izuzeci, jer se za postojanje tih izuzetaka ne traži nastanak ozbiljne ili teže štete. Drugim rečima, izuzeci iz 1. i 2. tačke su na taj način na lestvici izuzetaka pomaknuti donekle bliže apsolutnim izuzecima.

Izuzeci iz čl. 9. tač. 3. do 5. zahtevaju stroži test štete, jer je propisano da bi šteta morala ozbiljno da ugrozi odbranu države, nacionalnu ili javnu bezbednost ili međunarodne odnose. Stroži test štete se zahteva i u slučaju bitno smanjene sposobnost države da upravlja ekonomskih procesima u državi ili bitno otežanog ostvarivanja opravdanih ekonomskih interesa. Najblaži test štete se traži u poslednjoj, 5. tački 9. člana, kojom se zahteva samo mogućnost nastanka teških pravnih ili drugih posledica. Kao što se može shvatiti iz formulacije pojedinih odredaba, zakonodavac je već kod određenih izuzetaka propisao i vrstu štete koja bi bila jedino relevantna kao razlog za odbijanje zahteva. Dakle, pošto je vrsta štete propisana, nije dovoljan nastanak bilo koje štete zbog otkrivanja informacije, već se može uzimati u obzir samo unapred utvrđen oblik štete:

- čl. 9. tač. 1: ugrožavanje života, zdravlja, bezbednosti ili bilo kojeg drugog značajnog dobra određenog lica;
- čl. 9. tač. 2: ugrožavanje, ometanje ili otežavanje u vezi sa sprečavanjem ili otkrivanjem kažnjivih dela, optužnica za krivično delo, vođenje pretkrivičnog i sudskog postupka, izvršenje presude ili kazni, odnosno šteta pri bilo kojem drugom pravno uređenom postupku ili šteta naneta poštenom i pravičnom suđenju;
- čl. 9. tač. 3: ozbiljno ugrožavanje odbrane zemlje, nacionalne i javne bezbednosti ili međunarodnih odnosa;
- čl. 9. tač. 4: bitno umanjena sposobnost države da upravlja ekonomskim procesima u državi ili bitno otežavanje ostvarivanja opravdanih ekonomskih interesa;
- čl. 9. tač. 5: mogućnost nastupanja teških pravnih ili drugih posledica po interese zaštićene zakonom (zakonske interese).

Test štete predstavlja značajnu kautelu u odnosu na apstraktno, čak paušalno i automatsko pozivanje na postojanje određenog izuzetka, jer određene štetne posledice

ce moraju da budu iskazane za svaki konkretan slučaj posebno. Dakle, zakon postavlja korišćenje testa štete izuzetno široko, jer ga određuje za korišćenje u svim izuzecima utvrđenim u čl. 9. Na prvi pogled, ovo je dobro regulisan test štete, ali ipak postoje određeni nedostaci koje bi trebalo otkloniti naročito kako u praksi ne bi izazivali teškoće. Tako je, s obzirom na širinu izuzetka iz čl. 9. tač. 1, i pojava pretnje različitim značajnim dobrima predviđena u brojnim primerima otkrivanja informacije koje se odnose na pojedinačno lice. Značajna dobra pojedinog lica su, naime, i dostojanstvo, privatnost, dobro ime i čast, koja mogu u takvim slučajevima da budu ugrožena. Slično, izuzetak iz čl. 9. tač. 2. često se javlja u praksi jer zahteva samo ugrožavanje, smetnju ili otežavanje različitih vrsta pravnih postupaka, odnosno pravičnog i poštenog suđenja. Smetnja poštenom i pravičnom suđenju je, naime, zbog pretpostavke nevinosti, po pravilu, navedena u svim slučajevima koji se odnose na informacije vezane za osumnjičenog, odnosno optuženog koji nije pravosnažno osuđen za kažnjivo delo. A sa stanovišta svrhe, najotvoreniji je test štete iz poslednje tačke 9. člana, koji se odnosi na razne vrste tajnih informacija. Uprkos tome da je na prvi pogled propisan čak najteži test štete, jer je određeno da se pristup može odbiti jedino ako bi mogle da nastupe teške pravne ili druge posledice za određene zakonom zaštićene interese koje prevladavaju nad interesom za pristup informacijama, ovaj izuzetak bi u praksi mogao da se upotrebi dosta široko, što pruža široke mogućnosti da pristup bude odbijen. Predviđenim testom štete, naime, nije potrebno objašnjavati nastanak konkretne štete, već samo mogućnost nastanka teških pravnih ili drugih posledica. To zapravo znači da je u pitanju blaži test štete. Osim toga, Zakon ne zahteva nastajanje unapred utvrđenih oblika štete već jedino mogućnost nastanka teških pravnih ili drugih posledica za najrazličitije interese koji su zakonom zaštićeni. Međutim, izgleda sporno to da Zakon pored teških pravnih posledica, kao pravno relevantne uzima u obzir i stvarne posledice po interese koji su zaštićeni zakonom. Pošto je za odbijanje pristupa dovoljna samo mogućnost nastanka teških pravnih i drugih nepravni, odnosno stvarnih posledica, na značaju može da izgubi i potreba vaganja posledica koje mogu da nastupe za različite zakonske interese i interes za pristup informacijama. Ishod takvog vaganja, kada na jednoj strani vage stoji samo mogućnost nastanka teških stvarnih posledica za određen zakonom zaštićen interes, bi verovatno bio negativan i mogao bi da vodi ka odbijanju pristupa informaciji.

3. Trodelni test

U oblasti slobode informacija poznajemo još jedan metod vaganja ili argumentovanog uvida. Takav pristup je neophodan za slučaj kada se istovremeno nađu dva ljudska prava, koja su međusobno konkurentna i kada je potrebno da se pomenuti test koristi radi nalaženja ravnoteže između zadiranja u ljudska prava, odnosno zadiranja u jedno ljudsko pravo u korist drugog ljudskog prava (na primer, umanjeno pravo na zaštitu privatnosti javnog službenika u korist prava na informaciju od

javnog značaja). U praksi se u takvim situacijama upotrebljava tzv. trodelni test, koji je u skladu sa zahtevima obaveznih izvora međunarodnog prava. Trodelni test (ne)utemeljenosti ograničavanja pristupa informacijama čine sledeći kriterijumi: (1) svako ograničenje mora da bude utvrđeno obaveznim izvorom prava, (2) svako ograničenje mora da služi zakonitom interesu, i (3) svako ograničenje mora da bude neophodno u demokratskom društvu.

Pojedini delovi testa se često susreću sa drugim argumentacionim standardima. Drugi i treći deo testa, nužnost zadiranja u pravo i praćenje zakonitog interesa, odražavaju načelo srazmernosti. U pitanju je, doduše, tradicionalno i istorijski učvršćeno načelo pravne države, koje predstavlja pravno oruđe za razgraničavanje zadiranja državne vlasti u osnovna ljudska prava i slobode, koja odražavaju javnu korist u najširem smislu. U praksi je načelo srazmernosti ono koje daje odgovor na pitanje – do koje mere i na kakav način možemo da zadiremo u ustavno pravo pojedinca sa namerom da štitimo, odnosno ostvarujemo neku drugu ustavnu kategoriju – a shvatamo ga kao proporcionalnost.

U teoriji, određeni pravni akt ima snagu zakonitog akta, ako kumulativno ispunjava tri uslova. Mora da bude odgovarajući (pitanje mogućnih različitih načina postupanja), potreban (pitanje prekomernosti postupanja) i proporcionalan ili srazmeran u užem smislu – mora da odslikava pravilno procenjen odnos između dva prava. Ali, načelo srazmernosti se pojavljuje i kao argumentaciono oruđe. Načelo srazmernosti je na sličan način tumačeno i u praksi ustavnih sudova kontinentalnog evropskog prostora: (1) nužnost zadiranja, (2) primerenost zadiranja radi postizanja željenog, ustavno dopuštenog cilja, i (3) srazmernost kao odmeravanje značaja zadiranja u ustavno pravo, u odnosu prema značaju ustavno dozvoljenog cilja kojim se žele zaštititi ili garantovati druga ustavom zaštićena dobra.

Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja uređuje najveći deo izuzetaka odredbama člana 9, a zaštitu privatnosti u članu 14. Upotreba svakog izuzetka vezana je za trodelni test, propisan u 8. članu. Utvrđeno je da se prava iz tog zakona mogu izuzetno podvrći ograničenjima, propisanim samim zakonom, ako je to neophodno u demokratskom društvu radi zaštite od ozbiljne povrede pretežnijeg interesa, zasnovanog na ustavu ili zakonu. Nužnost izvođenja trodelnog testa proizlazi iz 2. stava te odredbe, prema kome se nijedna odredba tog zakona ne sme tumačiti na način koji bi doveo do ukidanja nekog prava koje bi bilo priznato u zakonu, ili do njegovog ograničenja u većoj meri od one koja je propisana u prvom stavu, odnosno koja pravo pristupa ograničava u većoj meri od one koje dozvoljava trodelni test, odnosno test srazmernosti. Takva formulacija, koja u celini odgovara važećim standardima – očigledno ima sličnosti, odnosno ima dikciju prepisanu iz Evropske konvencije o ljudskim pravima – omogućava upotrebu trodelnog testa i prilikom sprovođenja zakona i naglašava restriktivnu prirodu izuzetaka u odnosu na javne informacije. Opšti utisak je i taj da obavezni organi poznaju taj test bar u

onoj meri koja omogućava njegovu efikasnu primenu u praksi. Dobro poznavanje tog testa je neophodno i radi pravilnog tumačenja izuzetaka u odnosu na javne informacije.

4. Izuzetak internog dokumenta odnosno dokumenta u izradi

U zakonskom uređenju, kao i u praksi, primećujemo da nedostaje značajna grupa izuzetaka, poznatih u svim pravnim porecima evropskog prostora pod nazivom „space of think“. Ova vrsta izuzetaka je prisutna u svim pravnim sistemima u kojima je pravo na pristup informacijama od javnog značaja zakonom uređeno. On je, obično, relativan izuzetak, a od slobodnog pristupa štiti interne dokumente i dokumente u pripremi (working papers) koji bi u slučaju otvaranja bitno ugrozili postupke odlučivanja u pojedinom organu. Svrha tih izuzetaka jeste obezbeđivanje poverljivosti svakodnevnog rada uprave.

I Poput internog dokumenta, pred javnošću je zaštićen i onaj deo dokumenta koji je bio sastavljen u vezi sa unutrašnjim radom organa, čije bi otvaranje prouzrokovalo smetnju u radu, odnosno delatnosti organa. Za dokumente koji su sastavljeni u vezi sa unutrašnjim radom u teoriji se često navode sledeći primeri: sva unutrašnja korespondencija između funkcionera i službenika vlade (uprave) koja je namenjena pripremi odluka vlade (uprave), odnosno drugih odgovornih subjekata; interna komunikacija organa, naročito dopisi, zapisnici, mišljenja, izveštaji, uputstva, smernice; i ostali interni dokumenti. U uporednom pravu, status takvih izuzetaka priznat je i osetljivim unutrašnjim uputstvima i planovima koji utvrđuju način izbora i vršenja raznih vrsta nadzora. Međutim, značajno je to da se radi o izuzetku, te da je prilikom procene njegove osnovanosti neophodno izvršiti i test štete, u smislu da li bi otkrivanje informacije prouzrokovalo smetnje u radu, odnosno delatnosti organa. Opisani izuzetak poznaje, prema uporednom pravu, i većina onih poredaka čiji zakoni štite „unutrašnji proces razmišljanja organa“. Čuvaju se podaci koji se koriste u oblikovanju politike organa. Reč je o dokumentima za unutrašnju upotrebu organa, iz kojih se vidi postupak, odnosno način rada organa, kao i njegova unutrašnja politika, u pravnoj teoriji poznat i kao „deliberative process privilege“. Radi se, dakle, o zaštiti unutrašnjeg razmišljanja organa čime bi trebalo da bude omogućeno njihovo otvoreno i iskreno razmišljanje, a koje bi moglo biti ometano ako bi bilo u potpunosti otvoreno za javnost. Istovremeno, namera tog izuzetka je i da se spreči šteta koja bi nastala u pogledu kvaliteta odlučivanja organa. Razumna zaštita procesa „unutrašnjeg razmišljanja“ organa nije nužno u neskladu sa načelom otvorenosti uprave. Naime, ako bi svi takvi dokumenti postali javni, to bi moglo ozbiljno da ugrozi kritičan, inovativan i efikasan rad javnog sektora.

II Sa nacrtom dokumenta, odnosno dokumentom u izradi stvar je drugačija. Misli se na onaj podatak iz dokumenta koji se nalazi u postupku izrade i još je predmet

većanja u organu, a njegovo otkrivanje bi prouzrokovalo pogrešno razumevanje njegove sadržine. Takav stav ima tri elementa, koji moraju biti ispunjeni kumulativno:

- dokument mora da bude još u postupku izrade;
- dokument mora još da bude predmet većanja;
- specifičan test štete (otkrivanje dokumenta bi prouzrokovalo pogrešno razumevanje njegove sadržine).

Na taj način se štite podaci iz dokumenta koji su još predmet većanja u organu i koji bi mogli da budu dalje menjani ili dopunjavani. Na taj način se grade temelji kvalitetnog i efikasnog rada službenika, koji omogućava da se većanje, raspravljanje i razmišljanje, kao i nalaženje različitih mogućnih rešenja određene situacije obavlja neometano od spoljašnjih uticaja. Taj izuzetak se odnosi kako na one dokumente, koje je izradio sam organ, tako i na one koji su bili primljeni od strane trećih lica i tiču se određene, još nerešene problematike.

Oba izuzetka su u pogledu vremena izrazito kratke prirode jer nisu primenjiva u fazi u kojoj je rešenje usvojeno, odnosno dokument potpisan ili otposlato. Pošto su u pitanju tipični izuzeci koji su značajni pre svega za rad državne uprave, bilo bi de lege ferenda potrebno razmisliti o mogućnosti uključivanja ovih izuzetaka u odredbu 9. člana. Treba skrenuti pažnju, de lege lata taj izuzetak nije obuhvaćen izuzetkom iz sadašnjeg čl. 9. tač. 5. koji se odnosi na državnu, službenu, poslovnu ili drugu tajnu. Kod internih dokumenata odnosno nacрта dokumenata, naime, nije utvrđen takav stepen potrebe tajnosti koji bi zahtevao da dokument bude označen kao tajni, stoga što ti dokumenti nastaju u svakodnevnom radu uprave. Potreba da se tajni podaci štite je mnogo veća nego potreba da se štite interni dokumenti, odnosno nacrti, jer različite vrste tajnih podataka ne smeju i ne mogu zameniti izuzeće unutrašnjeg dokumenta odnosno dokumenta u izradi. Izuzeće tajnog podatka moglo bi se koristiti jedino u onim slučajevima, kada je to nužno potrebno. Institut tajnog podatka je i prema uporednom pravu, na lestvici svih izuzetaka raspoređen vrlo visoko. Pošto je u pitanju jedan od najzaštićenijih izuzetaka, zbog zaštite od zloupotrebe se zahteva da svaki tajni podatak ispunjava različite formalne kao i sadržinske uslove. Na taj način izbegla bi se zloupotreba zaštite dokumenata – npr. internih dokumenata ili dokumenata u izradi – kojima takva zaštita nije potrebna. Oznaka podatka da je tajni, bilo da je to državna, službena ili bilo koja druga vrsta tajnosti, mora ostati konačna mera za zaštitu dokumenata.

Iz istog razloga, dakle radi zaštite od zloupotrebe, preporučuje se da i izuzeci internog dokumenta, odnosno nacрта dokumenta, ne budu utvrđeni kao apsolutni, već kao relativni i da ih treba podvrći kako testu štete tako i testu interesa javnosti. Ako bi ti izuzeci bili oblikovani kao apsolutni, omogućavali bi nekritičku i nesrazmernu zatvorenost dela uprave. Zato je uključivanje različitih testova vaganja u korišćenju tog izuzetka neophodno. Sa druge strane, efikasan i kvalitetan rad uprave često nije

moćuć ako uprava nema baš nikakvu mogućnost da poseduje vreme i prostor za *razmišljanje*, a da pritom nije zaštićena od spoljnih pritisaka i uticaja.

5. Drugi oblici izuzetaka

5.1. *Prethodno objavljena informacija*

U čl. 10. Zakona predviđen je i poseban izuzetak od slobodno dostupnih informacija. Predviđeno je da odgovorni organ nije dužan da tražiocu omogući pristup informacijama ako se radi o informaciji koja je već objavljena ili dostupna u zemlji ili na internetu. U takvom slučaju dovoljno je da se tražiocu, u odgovoru na zahtev, navede nosač informacije. Organ je obavezan da označi kada i gde je informacija objavljena, osim u slučaju kada je to opšte poznato.

Ovaj izuzetak je u potpunosti u skladu sa međunarodnim standardima koji omogućavaju upotrebu navedenog izuzetka u slučajevima već objavljenih informacija. Naime, suština pristupa informacijama je u tome da se obezbedi saopštavanje do tada nedostupnih informacija. Svrha takvog poretka bi bila negirana ako bi se ponovo morao omogućiti pristup informacijama koje su već javne.

Zakonsko uređenje tog izuzetka ne bi smelo da dovede do zloupotreba u praksi organa prvog stepena ukoliko se u tumačenju pojma već objavljene informacije uzima u obzir da se izuzetak osnosi samo na obaveštenja koja su jednostavno javno dostupna (javne evidencije, obaveštenje u službenom glasilu, publikacijama organa, medijima, stručnoj literaturi i slično), i ako se dovoljno precizno obeleži mesto već objavljene informacije. Isto tako nije sporno da Zakon dopušta odbijanje pristupa i ako je informacija već objavljena na internetu a da pri tome nije relevantno da li je ona jednostavno dostupna konkretnom tražiocu (to jest, da li konkretan tražilac ima pristup internetu), već da je ona jednostavno dostupna opštoj javnosti.

Zloupotreba slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja

U drugom poglavlju, u kojem Zakon uređuje isključenja i ograničenja slobodnog pristupa informacijama, u čl. 13. utvrđena je zloupotreba slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja. Zloupotrebu pristupa je potrebno tretirati kao posebnu vrstu izuzetka. Kada odgovorni organ utvrdi zloupotrebu on, naime, nije dužan da omogući pristup informaciji. Slabost takvog rešenja može biti u tome što u takvom slučaju odgovorno lice nije izričito dužno da odbije pristup informaciji u obliku rešenja koje je moguće osporavati žalbom, odnosno u upravnom sporu pred

sudom. Značajno je da organ odgovori tražiocu, da svoje konstatacije o zloupotrebi obrazloži odnosno obelodani na ovaj način, kako bi one mogle da budu proverljive i spolja.

Mogućnosti, odnosno vrste zloupotreba Zakon nabraja samo egzemplarno. Kao zloupotreba, tretira se naročito nerazuman zahtev, česti zahtevi koji ponavljaju zahtev u pogledu istih ili već dobijenih informacija i zahtev za preveliki broj informacija. Data definicija zloupotrebe je po smislu nužno otvorena. Stoga će stvarna merila za utvrđivanje zloupotrebe zavisiti od prakse koju ustanove organi prvog stepena. Odluku o tome da tražilac zloupotrebljava pravo pristupa informacijama od javnog značaja organ ni u kom slučaju ne bi smeo da donese oslanjajući se na brze zaključke. Takvo rešenje je u skladu sa međunarodnim preporukama koje se odnose na pravo pristupa informacijama. U praksi će, zato, biti potrebno posvetiti veliku pažnju zaštiti od neosnovanih odbijanja zahteva po osnovu zloupotreba. To je značajan zadatak pritužbenih organa – poverenika i sudova – koji će odlučivati u postupku po žalbi, odnosno u upravnom sporu. Pri prosuđivanju, svi organi bi morali da pođu od stanovišta da odbijanje pristupa informacijama mora da bude argumentovano, i da navedeni izuzetak mora da bude izričito utemeljen i ograničen samo na slučajeve kada je pravo bilo nesumnjivo korišćeno u suprotnosti sa ciljem zbog kojeg je bilo priznato. U suprotnom, organi odgovorni za pristup informacijama od javnog značaja bi mogli da koriste, ali i da zloupotrebljavaju ovaj izuzetak, i da na taj način negiraju značaj ovog prava uvek kada bi zahtev za pristup informaciji bio za njih na bilo koji način neprijatan, odnosno povezan sa velikom količinom rada.

Uporednopravni pregled regulisanja izuzetaka

1. Zakon o slobodi pristupa informacijama (Federacija Bosne i Hercegovine)

U Zakonu su izuzeci, na osnovu kojih se pristup informacijama može odbiti, nabrojani taksativno, a pri tom je posebno naglašeno da se predviđeni izuzeci odnose samo na ocenu obaveznog organa u svakom slučaju posebno. Iz formulacije odredaba vidi se i to da se izuzeci moraju interpretirati izrazito restriktivno, a osim toga, svi izuzeci su podvrgnuti i testu interesa javnosti. Izuzeci se dele na one koji se tiču delokruga javnih organa, na poverljive komercijalne informacije (trećih lica, ne javnih organa) i na zaštitu privatnosti.³ Prve dve grupe izuzetaka uključuju i test štete; pri tom se za informacije iz delokruga javnih organa zahteva izvođenje strožijeg testa štete, a za poverljive komercijalne informacije, uobičajen, običan test

3 Članovi 6, 7. i 8. Zakona.

štete. Regulisanje izuzetaka u tom zakonu se može smatrati za najbolje u poređenju sa rešenjima prisutnim u zakonima koji uređuju pristup informacijama u Srbiji, Hrvatskoj i u Sloveniji.

2. Zakon o pravu na pristup informacijama (Republika Hrvatska)

Zakon uređuje izuzetke slobodno dostupnih informacija u posebnom članu (čl. 8). Kao apsolutan izuzetak su određene samo različite vrste tajnosti i to: državna, vojna, službena, profesionalna i poslovna tajna, kao i zaštićeni lični podaci. Relativnih izuzetaka ima nešto više, i pristup se odbija ako postoji sumnja da bi objavljivanje informacije:

- 1) onemogućilo poduzimanje mjera i radnji radi sprječavanja i otkrivanja kažnjivih djela ili radi progona počinitelja kažnjivih djela,
- 2) onemogućilo učinkovito, neovisno i nepristrano vođenje sudskog, upravnog ili drugog pravno uređenog postupka, izvršenje sudske odluke ili kazne,
- 3) onemogućilo rad tijela koji vrše upravni nadzor, odnosno nadzor zakonitosti,
- 4) izazvalo ozbiljnu štetu za život, zdravlje, sigurnost ljudi ili za okoliš,
- 5) onemogućilo provođenje gospodarske ili monetarne politike,
- 6) ugrozilo pravo intelektualnog vlasništva, osim u slučaju izričitoga pisanog pristanka autora ili vlasnika.

Svi ti izuzeci su podvrgnuti testu štete koji se izvodi jedino ako to zahteva onaj kome bi objavom informacije mogla da bude prouzrokovana šteta. Pri tom su ti izuzeci još dodatno relativizovani odredbom da ne mogu ostati zaštićeni duže od 20 godina od nastanka informacije, osim ako zakonom ili drugim propisom nije određen duži rok. Izričito je utvrđeno i to da izuzeci važe samo toliko vremena dok postoje razlozi za odbijanje pristupa.

3. Zakon o pristupu informacijama od javnog značaja (Republika Slovenija)

Zakon o pristupu informacijama od javnog značaja (dalje ZDIJZ) utvrđuje kada i pod kojim uslovima organ može tražiocu da odbije zahtev za pristup informaciji. Na taj način može da postupa samo kada postoji neki od zakonom predviđenih izuzetaka utvrđenih u čl. 6. st. 1. ZDIJZ. Prema načelu slobodnog pristupa iz čl. 5. ZDIJZ, informacije od javnog značaja su slobodno dostupne tražiocima, a svaki tražilac ima pravo da na svoj zahtev od organa dobije informaciju od javnog značaja, i

to na uvid, ili da dobije njen prepis, fotokopiju ili u elektronskom obliku. Značajno je to da tražilac ne mora da navodi svoj pravni interes odnosno osnovan razlog za pristup. U čl. 6. st. 1. ZDIJZ, taksativno je utvrđeno 11 izuzetaka na osnovu kojih organ može da odbije zahtev tražiocu pristupa traženoj informaciji. Organ tražiocu odbija pristup traženoj informaciji ako se zahtev odnosi na:

- 1) podatak koji je na osnovu zakona koji uređuje tajne podatke definisan kao tajni;
- 2) podatak koji je definisan kao poslovna tajna zakonom koji uređuje privredna društva;
- 3) lični podatak čije bi otkrivanje značilo kršenje zaštite ličnih podataka prema zakonu koji uređuje zaštitu ličnih podataka;
- 4) podatak čije bi otkrivanje značilo kršenje poverljivosti individualnih podataka o izveštajnim grupama u skladu sa zakonom koji uređuje delatnost državne statistike;
- 5) podatak čije bi otkrivanje značilo kršenje poverljivosti poreskog postupka ili poreske tajnosti u skladu sa zakonom koji uređuje poreski postupak;
- 6) podatak koji je bio pribavljen ili sastavljen radi krivičnog gonjenja ili u vezi sa njim, ili prekršajnog postupka, a njegovo otkrivanje bi štetilo sprovođenju postupka;
- 7) podatak koji je bio pribavljen ili sastavljen radi upravnog postupka a njegovo otkrivanje bi štetilo sprovođenju postupka;
- 8) podatak, koji je bio pribavljen ili sastavljen radi sudskog, vansudskog ili drugog sudskog postupka i njegovo otkrivanje bi nanelo štetu sprovođenju postupka;
- 9) podatak iz dokumenta koji je u postupku izrade, i još je predmet većanja u organu, a njegovo otkrivanje bi izazvalo pogrešno razumevanje njegove sadržine;
- 10) podatak o prirodnom odnosno kulturnom dobru koji u skladu sa zakonom koji uređuje zaštitu prirode i kulturne baštine nije dostupan javnosti radi zaštite prirodnog odnosno kulturnog dobra;
- 11) podatak iz dokumenta koji je bio sastavljen u vezi sa unutrašnjim radom odnosno delatnošću organa a njegovo otkrivanje bi prouzrokovalo smetnje u radu odnosno delovanju organa.

Organ postojanje svakog od mogućih izuzetaka mora da utemelji i da *in concreto* iskaže, jer je izuzetke potrebno, upravo zbog njihovog izričitog definisanja, tumačiti usko i restriktivno. Zbog toga, ni u kom slučaju nije dovoljno da organ samo tvrdi da određeni izuzetak, a zbog kojeg je tražiocu pristup informacijama odbio, postoji

jer bi to značilo zadiranje u temeljna načela ZDIJZ – načela otvorenosti i transparentnosti.

Test štete je utvrđen, doduše, samo u 6, 7, 8, 9. i 11. izuzetku, ali svi izuzeci su relativizovani odredbom čl. 6. st. 3, prema kojoj se, bez obzira na odredbe prvog stava, pristup traženoj informaciji dozvoljava:

- ako su u pitanju podaci o korišćenju javnih sredstava, ili podaci povezani sa vršenjem javne funkcije ili radnog odnosa javnog službenika, osim u slučajevima iz 1. i 5. do 8. tačke prvoga stava, i u slučajevima kada je zakonom koji uređuje javne finansije ili javne nabavke utvrđeno drugačije;
- ako su u pitanju podaci koji se tiču emisija u okolinu, otpadaka, opasnih materija u pogonu, ili podaci iz bezbednosnog izveštaja kao i drugi podaci za koje je to utvrđeno zakonom koji uređuje zaštitu životne sredine.

Svakom licu koje koristi javna sredstva iz bilo kojih razloga, zakonodavac je sa ciljem da obezbedi načela transparentnosti i nadzora nad upotrebom javnih sredstava, u tom delu smanjio krug štice privatnosti. Zbog toga je, takođe, svakome ko želi da iskoristi mogućnost korišćenja javnih sredstava zakonskim odredbama umanjena privatnost u razmatranom segmentu trošenja javnog novca. Kao izuzetak utvrđene su informacije koje su povezane sa obavljanjem javne funkcije ili sa radnim odnosom javnog službenika (tako, među izuzecima su najtipičnije plate, radno mesto, troškovi službenih putovanja), jer je zakonodavac u značajnoj meri smanjio opseg privatnosti svih lica koja rade u javnom sektoru. Na sve izuzetke, osim onih koji su taksativno nabrojani u čl. 6. st. 2. slovenačkog zakona (podaci koji su u skladu sa zakonom; podaci koji imaju status tajne i označeni su sa dva najviša stepena tajnosti; podaci koji sadrže tajne podatke ili su pripremljeni na osnovu tajnih podataka strane države ili međunarodne organizacije sa kojom Republika Slovenija ima zaključen međunarodni ugovor u vezi sa razmenom ili prosleđivanjem tajnih podataka; podaci koji sadrže poreske podatke ili su pripremljeni na osnovu poreskih podataka koje organima u Republici Sloveniji prosleđuje organ strane države; podaci iz statističkih izveštajnih jedinica⁴) može se primeniti test interesa javnosti. O tom testu, više u posebnom poglavlju.

4 U toku pisanja analize bio je usvojen zakon koji je poresku tajnost podvrgao testu interesa javnosti.

Postupak po Zakonu o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja

Regulisanje samog postupka pristupa informacijama od javnog značaja na zahtev tražioca, u srbijanskom Zakonu o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja prati osnovne trendove u modernim demokratskim pravnim sistemima. Tako su u ZSPIJZ ispunjene četiri najznačajnije pretpostavke postupka po zahtevu:

- 1) Pravilo da u slučaju spora teret dokazivanja nosi onaj ko tvrdi da informacije nije dozvoljeno otkriti – dakle, po pravilu obavezan organ. To znači da treba u slučaju sumnje, odnosno kada potreba zaštite određenih informacija nije sa sigurnošću dokazana, zahtevu tražioca udovoljiti (*in dubio pro reo*). Pomenuto pravilo proizilazi iz načela slobodnog pristupa, prema kojem su pojedincu dostupne sve informacije od javnog značaja, osim onih koje zbog njihove sadržine možemo da podvedemo pod jedan od zakonom utvrđenih izuzetaka (načelo slobodnog pristupa je utvrđeno u čl. 4. ZSPIJZ).
- 2) Obaveza odgovornih organa da svaki primljeni zahtev razmatraju u skladu sa propisanim postupkom i da na zahtev daju odgovarajući odgovor.
- 3) Tražilac ne mora izričito da navede da je u pitanju zahtev za pristup informacijama od javnog značaja, što znači da je nadležan organ dužan da zahtev razmatra u skladu sa ZSPIJZ, već ako iz njegove prirode proizlazi da je u pitanju takav zahtev.
- 4) Tražiocu nije potrebno da navodi pravni osnov zahteva. Reč je o najznačajnijoj pretpostavci postupaka pristupa informacijama od javnog značaja na zahtev tražioca. Ta pretpostavka u praksi znači da tražilac nije dužan da u zahtevu navede na osnovu kojeg propisa zahteva informaciju, kao i da pri tome nije potrebno da dokazuje pravni interes.

Uz četiri navedene osnovne pretpostavke treba još dodati to, da se u postupku pristupa informacijama od javnog značaja, subsidiarno primenjuju odredbe Zakona o opštem upravnom postupku (Sl. list SRJ, br. 33/97 i 31/2001) (u nastavku ZUP). Odredbe ovog zakona se primenjuju kako na prvom (čl. 21. ZSPIJZ), tako i na drugom stepenu odlučivanja (čl. 23. ZSPIJZ), što je takođe u skladu sa modernim demokratskim porecima.

1. Postupak pred organom prvog stepena

Zahtev za pristup informacijama od javnog značaja se, načelno, podnosi u pisanoj formi. ZSPIJZ, na isti način kao i zakoni većine modernih pravnih sistema, koji podstiču što veću neformalnost zahteva i što širu upotrebu svih raspoloživih sredstava, dopušta i usmeni zahtev. U čl. 15. st. 7. ZSPIJZ je, tako, utvrđeno da je organ dužan da omogući pristup informacijama i na osnovu usmenog zahteva tražioca koji se daje na zapisnik. Ovako podnet zahtev se unosi u evidenciju, i na njega se primenjuju isti rokovi koji su predviđeni za pismene zahteve. Navedenu odredbu treba pohvaliti, jer za slučaj kada je podnesen usmeni zahtev ne traži vođenje posebnog postupka koji bi bio drugačiji, manje formalan, od postupka sa pisanim zahtevom, već se usmeni zahtev praktično izjednačuje sa pisanim. Ali, iz toga ne proizlazi samo to što izričito utvrđuje pomenuta odredba, već i činjenica da u slučaju usmenog zahteva nije isključeno pravo tražioca na pravnu zaštitu. Dakle, organ je dužan da posle prijema usmenog zahteva za pristup informaciji od javnog značaja, o tom zahtevu odluči u rokovim iz čl. 16. ZSPIJZ, a tražilac ima, u slučajevima iz čl. 22. ZSPIJZ, mogućnost da protiv organa pokrene upravni spor.

U vezi sa čl. 15. ZSPIJZ, potrebno je posebno skrenuti pažnju i na 4. i 8. stav. Stav 4, naime, izričito utvrđuje da tražilac ne mora da navede razloge zahteva. Time je ZSPIJZ zadovoljio najznačajniju pretpostavku postupaka pristupa informacijama od javnog značaja na zahtev tražioca, a to je da tražilac ne mora da pravno utemeljuje zahtev. Iz stava 8, proizlazi da je organ dužan da razmatra i zahtev koji nije podnet na obrascu, kojeg je, možda, propisao organ, čime je ZSPIJZ ispunio treći od gore nabrojanih temeljnih pretpostavki postupka po zahtevu.

Rok u kojem je organ prvog stepena dužan da obavesti tražioca o posedovanju informacije, da omogući uvid u dokument koji sadrži traženu informaciju, odnosno da tražiocu prosledi kopiju takvog dokumenta iznosi 15, odnosno 40 dana (kada organ iz opravdanih razloga to ne može da učini u roku od 15 dana) od dana prijema zahteva (čl. 16. st. 1. i 3.), i može se porediti sa rešenjima iz modernih pravnih poredaka. Međutim, potrebno je skrenuti pažnju na to da je produžavanje roka iz opravdanih razloga (do 40 dana od prijema zahteva) uređeno nedovoljno određeno, jer Zakon ne zahteva da organ o produženju donese poseban zaključak, već samo to da tražioca o tome obavesti i da odredi naknadan rok. Smatramo da bi bilo bolje, ako bi Zakonom bilo utvrđeno da je organ u takvim slučajevima dužan da donese poseban zaključak o produženju roka, u kojem bi obrazložio razloge za produženje roka, i istovremeno da utvrdi i rok u kojem je organ dužan da donese pomenuti zaključak. Taj rok bi morao da bude srazmerno kratak, svakako ne duži od 15 dana, što je uobičajeni rok za prosleđivanje informacije od javnog značaja prema ZSPIJZ.

Posebno treba pohvaliti odredbu čl. 16. st. 2. ZSPIJZ, koji u slučajevima kada se zahtev odnosi na naročito značajne informacije (informacije za koje se može pretpostaviti da su značajne za zaštitu života ili slobode pojedinca, odnosno za ugrožavanje ili zaštitu zdravlja stanovništva i životne sredine), nalaže organu da obavesti tražioca o posedovanju informacije, da mu omogući uvid u dokument koji sadrži traženu

informaciju, odnosno da tražiocu prosledi kopiju takvog dokumenta, najkasnije u roku od 48 sati od prijema zahteva. Izuzetno kratak rok za prosleđivanje informacija je u takvim slučajevima opravdan zbog značaja sadržine traženih informacija.

U vezi sa rokovima, ipak treba skrenuti pažnju na donekle nejasnu dikciju Zakona. Naime, Zakon utvrđuje samo rokove u kojima je organ prvog stepena dužan da tražioca obavesti o posedovanju informacije, da mu omogući uvid u dokument koji sadrži traženu informaciju, odnosno da mu prosledi kopiju takvog dokumenta. Sa druge strane, u odredbi čl. 16. st. 10, kojom se uređuje postupanje organa u slučajevima u kojima organ odbije zahtev tražioca delimično ili u celini, rokovi nisu zakonom utvrđeni. Sistematsko tumačenje Zakona dovodi do zaključka da je organ prvog stepena dužan, da i u slučajevima u kojima zahtev tražioca odbije delimično ili u celini, rešenje donese u rokovima koji su propisani u st. 1, 2. i 3. čl. 16. ZSPIJZ. Ipak, bilo bi dobro da se nejasnoća ukloni na takav način što bi Zakon utvrđivao rokove u kojima je organ prvog stepena dužan da *odluči* o zahtevu tražioca. Reč „odlučiti“, naime, obuhvata kako pozitivno (prosleđivanje informacije), tako i negativno (odbijanje zahteva rešenjem) rešenje organa u vezi sa zahtevom tražioca i isključuje svaku nejasnoću u vezi sa rokovima u kojima je organ dužan da donese rešenje kojim se odbija zahtev.

Komentar Dejana Milenkovića, YUCOM

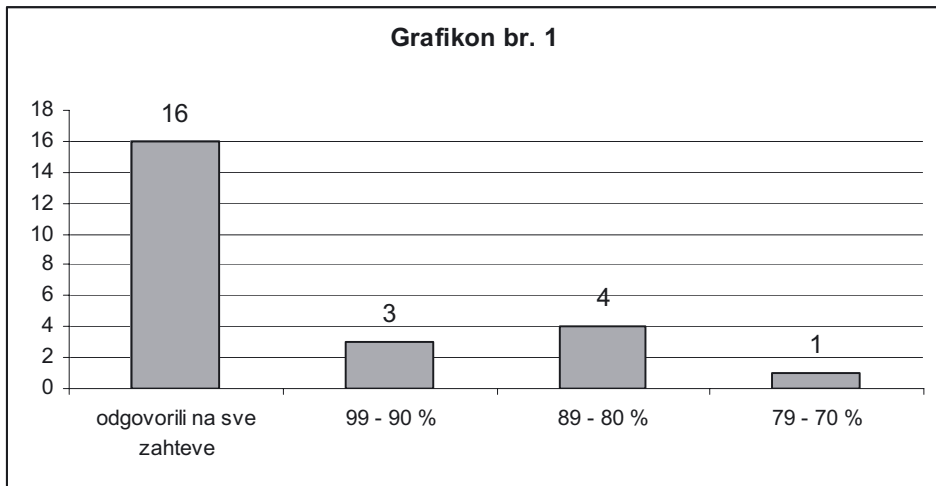
(Koalicija za slobodu pristupa informacijama od javnog značaja):

Naime, gospodin Klemenc kaže: „Reč „odlučiti“, naime, obuhvata kako pozitivno (prosleđivanje informacije), tako i negativno (odbijanje zahteva rešenjem) rešenje organa u vezi sa zahtevom tražioca i isključuje svaku nejasnoću u vezi sa rokovima u kojima je organ dužan da donese rešenje kojim se odbija zahtev.“

U Modelu zakona (2003), pre nego što je Model i postao zvaničan Predlog, insistirali smo da reč „odlučiti“ treba da bude zamenjena sa rečju „postupati“. Naime, već smo tada isticali da je pristup informacijama **ljusko pravo** koje kao takvo **samo po sebi pripada građanima** (i pravnim licima, naravno). U tom smislu, organ javne vlasti **ne odlučuje o pravu** (jer pravo već samo po sebi pripada građanima), već postupa po zahtevu, što znači da se u svim slučajevima kada organ obezbeđuje pristup informacijama, **ne donosi rešenje (upravni akt) kao autoritativni akt vlasti kojim vlast jednostrano odlučuje o pravima, obavezama i pravnim interesima pojedinca u upravnoj stvari**, već preduzima konkretnu **upravnu radnju obaveštavanja**, što je u duhu savremene koncepcije ljudskih prava. Znači, slobodan pristup informacijama **je ljusko pravo**, a **ne upravna stvar**. U tom smislu, jedini izuzetak, kada **organ rešava o pravu** jeste slučaj kada organ javne vlasti odbija pristup informacijama iz razloga utvrđenih zakonom i nakon sprovedenog testa štete. Samo tada, u skladu sa zakonom, organ javne vlasti donosi **obrazložno rešenje o odbijanju**, koje daje mogućnost korišćenja drugih procesnih sredstava, kao na primer, izjavljivanje žalbe Povereniku ili podnošenje tužbe kojom se pokreće upravni spor.

Ove karakteristike postupka, smatram da su od ključnog značaja za buduću reformu **si-stema opšteg upravnog postupka** u Srbiji, jer se ljudska prava ne mogu ni tretirati ni doživljavati kao upravna stvar, a što proizilazi iz sadašnjeg opšteg pravnog režima upravnog postupka. Ja lično, upravo u ovim odredbama Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, vidim njegov **kvalitet**, a ne nedostatak.

Rezultati ankete, koja je bila sprovedena u državnim organima Republike Srbije, pokazali su da su organi dobro upoznati sa rokovima iz čl. 16. ZSPIJZ. Na pitanje da li znaju u kojem roku su dužni da tražiocima proslede traženu informaciju od javnog značaja, čak 24 od 26 anketiranih je odgovorilo pravilno. Na pitanje da li znaju u kojim slučajevima mogu da produže rok za prosleđivanje tražene informacije tražiocu, pravilno je odgovorilo 21 od 26 anketiranih. Anketa je pokazala i to da većina organa poštuje zakonske rokove, i čak dve trećine anketiranih (16 od 24, koji su dali odgovor) su pravovremeno odgovorili na sve zahteve tražilaca, a preostala trećina je pravovremeno odgovorila na više od 70% zahteva tražioca (grafikon br. 1).



U okviru 16. člana ZSPIJZ treba posebno pohvaliti i odredbu 8. stava, kojom se tražiocima koji nisu u stanju da sami izvrše uvid u dokument, koji sadrži zahtevanu informaciju, izričito omogućava da to učine uz pomoć pratioca. Navedena odredba dolazi u obzir naročito u slučajevima kada je tražilac slep ili slabovidan.

Kada govorimo o regulisanju načina upoznavanja tražioca sa sadržinom zahtevane informacije, treba skrenuti pažnju na određene nedostatke ZSPIJZ. Naime, Zakon za razliku od većine modernih poredaka tražiocu ne omogućava u potpunosti da sam odluči o načinu (obliku) putem kojeg će se upoznati sa sadržinom informacije od javnog značaja. Naime, čl. 18. st. 2. ZSPIJZ utvrđuje da organ izdaje kopiju dokumenta (fotokopiju, audio kopiju, video kopiju, digitalnu kopiju i tsl.), koji sadrži zahtevanu informaciju, u obliku u kome se informacija nalazi. Iz navedene odredbe proizlazi da reč kopija, u smislu ZSPIJZ znači kopiju jedino u okviru oblika u kojem se informacija stvarno nalazi kod organa. A to znači da tražilac na osnovu ZSPIJZ ne može od organa da zahteva, na primer, prepis tražene informacije ili njeno pretvaranje iz fizičkog oblika u elektronski oblik (ako se informacija nalazi isključivo u fizičkom obliku), i obratno. Navedena odredba čl. 18. st. 2. ZSPIJZ je još utoliko spornija zbog toga što mogućnost zaključka, da je izbor oblika u kojem želi da primi informaciju na strani tražioca, ne proizlazi ni iz jedne druge odredbe ZSPIJZ. Tako,

na primer, u čl. 15. ZSPIJZ koji utvrđuje sadržinu zahteva za pristup, nije predviđeno da bi se podnositelj zahteva morao ili bar mogao opredeliti u pogledu načina putem kojeg bi se upoznao sa sadržinom informacije. Čak 5. član, koji utvrđuje sadržinu prava pristupa informacijama od javnog značaja, govori samo o pravu na uvid u dokument koji sadrži informaciju od javnog značaja, pravu na kopiju takvog dokumenta, i pravu tražioca da mu se na njegov zahtev kopija dokumenta pošalje poštom, telefaksom, elektronskom poštom ili na drugi način. Iz brojnih odredaba ZSPIJZ je očigledno samo to da tražilac može da bira između uvida u informaciju i kopije dokumenta koja sadrži zahtevanu informaciju, a što ne zadovoljava kriterijum moderne regulative o pristupu informacijama od javnog značaja. Nepotpuno zakonsko uređenje na tom području je, doduše, delimično ublažio troškovnik vladine Uredbe o visini plaćanja nužnih troškova za izdavanje kopija dokumenata na kojima se nalaze informacije od javnog značaja. Troškovnik, između ostalog, utvrđuje i cenu pretvaranja jedne stranice dokumenta iz fizičkog u elektronski oblik, iz čega bi mogli da zaključimo da oblik u kojem organ prosleđuje zahtevanu informaciju zavisi od želje tražioca. Bez obzira na to, smatramo da bi navedeni zakonski nedostatak bilo potrebno otkloniti, jer je pravo tražioca na izbor oblika u kojem želi da bude upoznat sa sadržinom zahtevane informacije jedan od suštinskih delova prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja i ne sme da bude prepušten uređivanju na podzakonskom nivou. Nedostatak bi najlakše bio otklonjen odredbom koja bi izričito utvrđivala da je izbor načina (oblika) upoznavanja sa sadržinom zahtevane informacije pravo tražioca. Isti cilj bi se mogao postići i dopunjavanjem nekih već postojećih odredaba, kao na primer dopunom čl. 15. st. 2, po kojoj bi zahtev tražioca morao da sadrži i način na koji želi da se upozna sa sadržinom zahtevane informacije.

U okviru čl. 18. treba pohvaliti njegov 4. stav koji utvrđuje da ako organ raspolaže dokumentom, koji sadrži zahtevanu informaciju na jeziku na kojem je bio podnet zahtev, dužan je tražiocu da omogući uvid u dokument i da izradi kopiju na jeziku na kojem je zahtev bio podnet. Navedena odredba dakle, uzima u obzir to da organi mogu raspolagati dokumentima napisanim na više različitih jezika i, u takvim slučajevima, im nalaže da ukoliko raspolažu zahtevanom informacijom i na jeziku na kojem je zahtev bio podnet, tražiocu prosleđuju informaciju na tom jeziku, što je svakako veoma dobro sa stanovišta načela jednakosti. Ukoliko organ ne postupa u skladu sa čl. 18. st. 4, to je na osnovu izričite odredbe čl. 22. st. 1. tač. 5. razlog za podnošenje žalbe.

Na ovom mestu treba skrenuti pažnju i na to da ZSPIJZ ne uređuje posebno slučajeve kada tražilac smatra da informacija sa kojom ga je organ upoznao nije informacija od javnog značaja koju je tražilac naveo u zahtevu. Neka zakonodavstva (npr. slovenačko), daju u takvim slučajevima tražiocu mogućnost da (još pre podnošenja žalbe) zahteva od organa da mu omogući upoznavanje sa informacijom koja je navedena u zahtevu. U toj situaciji organ mora o takvom zahtevu tražioca da odluči u dodatnom, relativno kratkom roku. Takva regulativa je preporučljiva, jer tražiocu daje dodatnu mogućnost pristupa informaciji koju traži. Time se istovremeno

omogućava brz i efikasan ispravak moguće greške organa ili nesporazuma između tražioca i organa, a da se pri tom pritužbeni organ ne angažuje bez potrebe i, sa tim posledično, produžuje postupak pristupa. U slučaju ZSPIJZ takva odredba bi bila još preporučljivija, jer ZSPIJZ takve situacije ne pominje ni u čl. 22. st. 1. u kojem, inače, vrlo detaljno uređuje situacije u kojima tražilac ima pravo na žalbu.

*Komentar Nemanje Nenadića, Transparentnost Srbija
(Koalicija za slobodu pristupa informacijama od javnog značaja):*

Na str. 50. i 51. pogrešno se konstatuje da dostavljanje pogrešne informacije ne predstavlja osnov za žalbu. Takav slučaj je pokriven razlozima iz stava 1. člana 16. („Organ vlasti dužan je da bez odlaganja, a najkasnije u roku od 15 dana od dana prijema zahteva, tražioca obavesti o posedovanju informacije, stavi mu na uvid dokument koji sadrži traženu informaciju, odnosno izda mu ili uputi kopiju tog dokumenta.“) U svakom od pobrojanih slučajeva reč je o baš onoj informaciji koju je tražilac želeo, tako da se organ vlasti svakako ne oslobađa obaveze time što će omogućiti pristup nekoj drugoj informaciji.

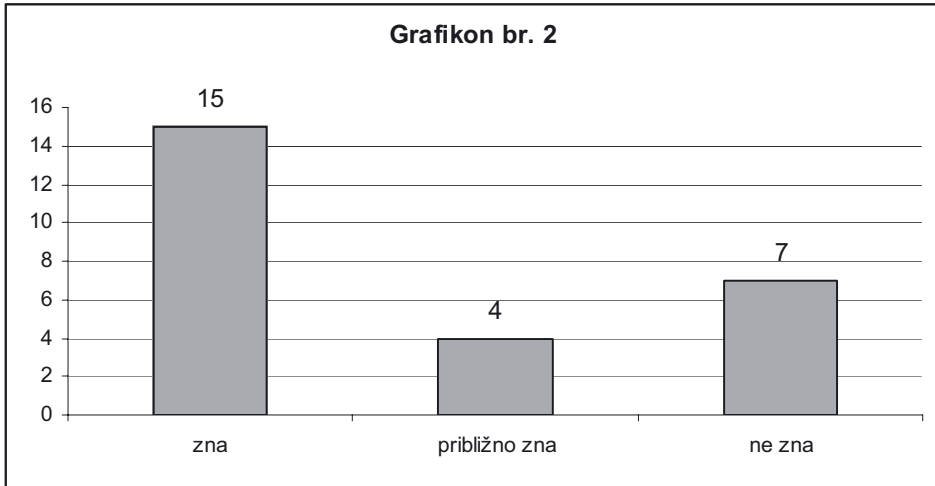
Isto tako, ZSPIJZ ne uređuje posebno pristup informacijama od javnog značaja koje su istovremeno autorsko delo, i kao takve su zaštićene u skladu sa zakonom koji uređuje autorsko pravo. Naime, često se dogodi da tražilac od organa zahteva dokument koji ispunjava sve uslove za informaciju od javnog značaja, a da taj dokument istovremeno predstavlja i autorsko delo. Činjenica da je u pitanju autorsko delo svakako ne može da bude razlog za odbijanje zahteva za uvid u takav dokument, jer autorsko pravo ne predstavlja izuzetak od slobodnog pristupa. Uprkos tome takvi dokumenti ipak uživaju veću zaštitu u smislu njihovog umnožavanja. Većina savremenih poredaka zato, u takvim slučajevima, utvrđuje da se informacije koje su zaštićene u skladu sa zakonom koji uređuje autorsko pravo, mogu tražiocu dati samo na uvid.

U članovima 19. i 20. ZSPIJZ regulisano je postupanje organa prvog stepena i Poverenika za pristup informacijama od javnog značaja (u daljem tekstu: Poverenik) u slučaju kada organ kojem se zahtevom obratio tražilac ne raspolaže traženom informacijom. Međutim, član 19. utvrđuje da u slučaju kada organ ne poseduje dokument koji sadrži zahtevanu informaciju, prosleđuje zahtev Povereniku, i Poverenika i tražioca obaveštava o činjenici ko, po njegovom saznanju, poseduje dokument. Član 20. utvrđuje da Poverenik po prijemu zahteva proverava da li se dokument, koji sadrži informaciju na koju se odnosi zahtev, nalazi u posedu organa koji mu je zahtev prosledio (st. 1.). Ako utvrdi da se dokument ne nalazi u posedu organa koji mu je prosledio zahtev tražioca, Poverenik šalje zahtev organu koji taj dokument poseduje, osim ako je tražilac zahtevao drugačije, i o tome obaveštava tražioca, ili tražioca upućuje na organ koji poseduje zahtevanu informaciju (st. 2.). Način postupanja iz st. 2. ovog člana odrediće Poverenik u zavisnosti od toga na koji će se način efikasnije ostvariti prava na pristup informacijama od javnog značaja (st. 3.). Ako Poverenik pošalje zahtev organu iz 2. stava ovog člana, rok iz čl. 16. Zakona počinje da teče od dana prijema zahteva (st. 4.).

Regulativa prema kojoj organ prvog stepena, u slučaju kada ne poseduje dokument koji sadrži zahtevanu informaciju prosleđuje zahtev Povereniku, ne izgleda najbolje. Ako organ prvog stepena ne zna koji je organ sa stanovišta sadržine zahteva nadležan za njegovo rešavanje, nerealno je očekivati da će Poverenik to lakše utvrditi. Doduše, iz formulacije čl. 19. ZSPIJZ može se zaključiti da organ prvog stepena ustupa zahtev Povereniku jedino u slučaju ako mu je poznato koji organ je, sa stanovišta sadržine zahteva, nadležan za njegovo rešavanje. Međutim, čak i u takvom slučaju ne postoji razlog zbog kojeg organ ne bi zahteve poslao nadležnom organu neposredno, i o tome obavestio tražioca (eventualno i Poverenika). Takvo postupanje bilo bi i u skladu sa odredbom čl. 56. st. 4. ZUP, koji utvrđuje da kada organ primi zahtev poštom za koji nije nadležan i nema sumnje u pogledu činjenice koji je organ nadležan za njegovo rešavanje, zahtev bez odlaganja šalje nadležnom organu, odnosno sudu i o tome obaveštava stranku. Pomenutu odredbu organ bi primenio na osnovu čl. 21. ZSPIJZ koja utvrđuje subsidijarnu primenu odredaba ZUP-a u postupku pristupa informacijama od javnog značaja. Na ovaj način postupak, koji mora po prijemu zahteva od strane organa prvog stepena na osnovu čl. 20. ZSPIJZ da izvede Poverenik, predstavlja nepotrebno dupliranje rada organa i odugovlačenje postupka. Pri tome nije ni sasvim jasno šta treba da uradi Poverenik u slučaju ako ne uspe da utvrdi koji organ raspolaze traženom informacijom. Jednako nije jasno šta se dešava sa rokom iz čl. 16. ZSPIJZ u slučaju ako Poverenik utvrdi da se dokument koji sadrži zahtevanu informaciju, ipak nalazi u posedu organa koji mu je zahtev prosledio i kome je zahtev bio prvobitno poslat. Postavlja se i pitanje da li je uopšte realno očekivati da će Poverenik u praksi uvek moći da sprovede postupak iz čl. 20. ZSPIJZ, jer 1. stav 20. člana predviđa da Poverenik mora u baš svakom slučaju kada primi zahtev od strane prvostepenog organa da proveri da li se dokument koji sadrži informaciju na koju se odnosi zahtev, nalazi u posedu organa koji mu je zahtev prosledio. Lako možemo zamisliti da će se Poverenik u budućnosti, kada će ZSPIJZ biti u potpunosti prihvaćen, a broj zahteva porastao, baviti jedino proveravanjem iz čl. 20. st. 1.

Uprkos tome, ne treba da previdamo ideju koja postoji u pozadini članova 19. i 20, i koja je u osnovi dobra, naime da Poverenik kao drugostepeni organ nadzire i sprečava slanje tražilaca „od vrata do vrata“. Po našem mišljenju, sadašnja regulativa mogla bi da se okarakteriše kao neekonomična i nedorečena i stoga bi je trebalo izmeniti na način da organ prvog stepena ne šalje zahteve Povereniku.

Bez obzira na gore navedene rezerve, anketa izvedena u državnim organima Republike Srbije je pokazala da je većina organa upoznata sa dužnošću prosleđivanja zahteva tražilaca Povereniku u slučaju kada sami ne raspolazu zahtevanom informacijom, a poznato im je koji organ raspolaze tom informacijom. Na pitanje da li znaju kakva je njihova dužnost u takvim slučajevima više od polovine (15 od 26) anketiranih odgovorilo je pravilno (grafikon br. 2).



U poglavlju o postupku pred prvostepenim organom ZSPIJZ je uveo i odredbu o troškovima prosleđivanja informacija od javnog značaja (čl. 17.), pri čemu se ograničio samo na okvirna troškovna načela za pristup informacijama od javnog značaja, a detalje regulisanja tog pitanja je prepustio troškovniku Vlade. Pri tome, polazi se od načela da je uvid u zahtevanu informaciju besplatan i da se za izradu i prosleđivanje kopije plaćaju samo nužni troškovi. Oba načela su u skladu sa modernim trendovima u demokratskim porecima. Treba, međutim, skrenuti pažnju na manju nejasnoću u vezi sa plaćanjem nužnih troškova za izradu i prosleđivanje kopije. Naime, čl. 17. st. 2. ZSPIJZ utvrđuje da se kopija dokumenta koja sadrži zahtevanu informaciju izdaje uz obavezu tražioca da naknadi nužne troškove za izradu kopije i za prosleđivanje. Na osnovu jezičkog tumačenja iz navedene odredbe proizlazi da organ izradu odnosno prosleđivanje kopije mora da naplati. Takav zaključak proizlazi i iz troškovnika koji je deo vladine Uredbe o visini plaćanja nužnih troškova za izdavanje kopija dokumenata, na kojima se nalaze informacije od javnog značaja. U njemu je utvrđeno da organ može da odluči da tražioca oslobodi plaćanja nužnih troškova ako visina nužnih troškova ne prelazi iznos od 50,00 dinara i, posebno u slučaju prosleđivanja kraćih dokumenata elektronskom poštom ili telefaksom. Iz navedenih odredaba Zakona i troškovnika može se, dakle, zaključiti da organ može sam da odluči da li će naplatiti troškove (načelo fakultativnosti) samo u slučaju ako visina nužnih troškova ne prelazi iznos 50,00 dinara, a iznad tog iznosa organ nema mogućnost slobodnog odlučivanja, već troškove mora da naplati u svakom slučaju. Uprkos tome da su rezultati ankete koja je bila sprovedena u državnim organima Republike Srbije, pokazali da većina organa ne naplaćuje nužne troškove (čak 22 između 26 anketiranih je naime odgovorilo da troškove ne naplaćuje), bilo bi ipak preporučljivo da se u Zakon unese odredba da organ nužne troškove može da naplati. Na taj način bi organi i u slučajevima kada bi troškovi prevazišli u troškovniku utvrđeni iznos mogli tražioca da oslobode plaćanja troškova već na osnovu Zakona. Obaveznost naplate nužnih troškova izrade odnosno prosleđivanja kopija, bez

obzira na to da Zakon dozvoljava naplatu samo nužnih troškova, tražioce može u određenoj meri da odvrati od ostvarivanja prava na pristup informacijama od javnog značaja, što svakako nije u duhu Zakona.

Vredi pomenuti i odredbu čl. 17. st. 4. ZSPIJZ, koja oslobađa dužnosti plaćanja nužnih troškova izrade, odnosno prosleđivanja kopija novinare kada zahtevaju kopiju radi vršenja svog poziva, organizacije za zaštitu ljudskih prava kada zahtevaju kopiju radi ostvarivanja ciljeva tih organizacija i, svako lice kada se zahtevana informacija odnosi na ugrožavanje odnosno zaštitu zdravlja stanovništva i životne sredine, osim u slučajevima iz čl. 10. st. 1. Zakona.¹ Uprkos tome da načelno ne vidimo razlog zašto bi novinari i organizacije za zaštitu ljudskih prava prilikom plaćanja troškova prosleđivanja informacija od javnog značaja bili u privilegovanom položaju u odnosu na ostale tražioce, tu vrstu odluka treba u zakonima tranzicionih država, koje nemaju dugu demokratsku tradiciju, ipak pozdraviti. Upravo novinari i organizacije za zaštitu ljudskih prava su po običaju najčešće upoznati sa pravom na slobodan pristup informacijama od javnog značaja i zato su u praksi jedni od najčešćih korisnika zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. Time u državama u kojima se pravo na slobodan pristup informacijama od javnog značaja tek prihvata, bitno pomažu da se to pravo uvodi i ostvaruje u unutrašnjem poretku i to kako među organima tako i u javnosti. Osim toga, potrebno je svaku odredbu koja na bilo koji način olakšava pristup informacijama od javnog značaja (naročito ako je reč o tranzicionim državama) pohvaliti, pa i ovu odredbu koja je, doduše, primer takozvane pozitivne diskriminacije, a koja je dozvoljena u pravnoj teoriji.

Korisna je i odredba čl. 17. st. 5. prema kojoj Poverenik prati praksu obračunavanja troškova prosleđivanja informacija od javnog značaja i oslobađanja plaćanja tih troškova, i daje preporuke organima radi usklađivanja prakse. Poverenik kao organ, koji se bavi isključivo pitanjima pristupa informacijama od javnog značaja, ima naime najbolji pregled nad praksom obračunavanja troškova, jer su organi dužni da u godišnjem izveštaju saopšte, između ostalog, i podatak o zbirnom iznosu obračunatih troškova za prosleđivanje informacija od javnog značaja (čl. 43. tač. 3. ZSPIJZ). Na ovom mestu treba skrenuti pažnju da organi troškove obračunavaju neposredno na osnovu troškovnika koji propisuje vlada u tu svrhu, a ne na osnovu svojih troškovnika koje usvajaju na osnovu vladinog troškovnika (kakva je npr. regulativa u Republici Sloveniji). Takvo rešenje je doduše dobro sa stanovišta transparentnosti i usklađenosti, jer je tražilac već na osnovu vladinog troškovnika upoznat sa troškovnicima praktično svih organa, a sa druge strane, na taj način je pojedinim organima onemogućeno da tražiocima obračunavaju više troškove nego što su propisani u već pomenutom vladinom dokumentu (ta rezerva je utoliko više opravdana zbog gore utvrđene konstatacije da Zakon organima nalaže obavezno obračunavanje troško-

1 Odredba čl. 10. st. 1. ZSPIJZ reguliše pravo na pristup informaciji od javnog značaja koja je već objavljena i dostupna u državi ili na internetu

va). U vezi sa tim, valjalo bi razmisliti o izmeni Zakona na način da vlada bude nadležna da propiše samo okvirni troškovnik u kojem bi bile utvrđene najviše cene troškova koje organi mogu da obračunavaju za prosleđivanje informacija od javnog značaja, a organi bi na osnovu vladinog troškovnika utvrdili svoje troškovnike. Takva izmena bi značila, zajedno sa gore predloženim uvođenjem načela fakultativnosti, bitno liberalniju regulativu obračunavanja troškova prosleđivanja informacija od javnog značaja, a time i veću transparentnost javnog sektora.

2. Postupak pred Poverenikom

Glavni i najznačajniji zadatak Poverenika jeste odlučivanje o žalbama tražilaca u postupku pristupa informacijama od javnog značaja. Pravo tražioca na žalbu je uređeno članom 22. ZSPIJZ. Rok za podnošenje žalbe je 15 dana od prijema rešenja. Slučajevi u kojima tražilac može da podnese žalbu protiv rešenja organa, taksativno su nabrojani u čl. 22. st. 1. ZSPIJZ. U tome je Zakon donekle nedosledan, jer u okviru iste odredbe uređuje i pravo na žalbu u slučajevima kada organ nije doneo rešenje u propisanom roku, odnosno pravo na žalbu u slučaju ćutanja organa (u takvim slučajevima, razumljivo, nije reč o žalbi protiv rešenja organa, jer je u pitanju ćutanje organa upravo zbog toga što organ nije doneo rešenje). Zakon i inače nigde izričito ne utvrđuje da se u slučaju ćutanja administracije smatra da je organ zahtev odbio, ali to nije ni potrebno jer to utvrđuje čl. 208. st. 2. ZUP-a, koji se i u vezi sa postupkom pred Poverenikom primenjuje subsidiarno na osnovu čl. 23. ZSPIJZ.

Zakon veoma dosledno nabroja primere u kojima tražilac može da podnese žalbu. Tako je npr. žalba dozvoljena i u slučaju ako organ izdavanje kopije dokumenta, koji sadrži zahtevanu informaciju, uslovljava plaćanjem troškova koji prevazilaze iznos nužnih troškova (čl. 22. st. 1. tač. 3.), kao i u slučaju kada organ ne uzima u obzir odredbu čl. 18. st. 4. prema kojoj je organ dužan da tražiocu omogućiti uvid u dokument i da izradi kopiju na jeziku na kojem je bio podnet zahtev, ako raspolože dokumentom koji sadrži zahtevanu informaciju (i) na jeziku na kojem je bio podnet zahtev (čl. 22. st. 1. tač. 5.). Na ovom mestu treba ponovo skrenuti pažnju na to da ZSPIJZ i u okviru odredaba o žalbi ne uređuje slučajeve kada tražilac smatra da informacija sa kojom ga je organ upoznao, nije informacija od javnog značaja koju je on naveo u zahtevu. U takvom slučaju, organ ne donosi rešenje, niti je to ćutanje administracije, jer je tražiocu prosledio informaciju za koju smatra da je zahtevana. S obzirom na to da ZSPIJZ inače veoma detaljno i dosledno nabroja situacije u kojima tražilac ima pravo na žalbu, jezičko i logičko tumačenje (*argumentum a contrario*) moglo bi da dovede do zaključka da tražilac u takvim slučajevima zapravo nema pravo na žalbu. Radi izbegavanja takve pravne praznine, koja u praksi može tražiocu da prouzrokuje mnogo neprijatnosti, treba ponovo preporučiti da se i takve situacije regulišu zakonom, bilo putem gore pomenute mogućnosti da tražilac kod prvostepenog organa podnese dodatni zahtev, bilo u okviru razloga za podnošenje

žalbe. Pomenuta praznina bi, u okviru postojećeg zakonskog teksta, možda mogla da bude popunjena širokim tumačenjem čl. 25. Zakona (o kojem će više govora biti u nastavku), iako je cilj ove odredbe bez sumnje drugačiji.

U čl. 22. st. 2. ZSPIJZ je utvrđeno da se žalba ne može podneti protiv rešenja Narodne skupštine, predsednika Republike, Vlade Republike Srbije, Vrhovnog suda Srbije, Ustavnog suda i Republičkog javnog tužioca. Protiv rešenja ovih organa može da se pokrene upravni spor u skladu sa zakonom, o čemu sud po službenoj dužnosti obaveštava Poverenika (čl. 22. st. 3. ZSPIJZ). Bez obzira na to što su u pitanju najviši državni organi ne vidimo razlog zašto delovanje tih organa u stvarima pristupa informacijama od javnog značaja ne bi smelo biti podložno stručnoj proceni Poverenika, čije delovanje je u celini povezano sa materijom pristupa informacijama od javnog značaja, kao i s obzirom na činjenicu da je Poverenik najbolje stručno osposobljen za odlučivanje na tom području. Odredbom 2. stava, 22. člana zato se nepotrebno umanjuje moć Poverenika kao nezavisnog i samostalnog državnog organa, što može i u praksi da ima stvarne posledice. O zahtevu pojedinca, naime u upravnom sporu odlučuje sud, a sudovi su tradicionalno manje naklonjeni otkrivanju informacija, što naročito važi za sudove tranzicionih država. Zato ova odredba dovodi do manje transparentnosti delovanja organa čije odluke (ili ćutanje) tražioci ne mogu da pobijaju žalbom u upravnom postupku. To još više vredi kada uzmemo u obzir činjenicu da u vezi sa delovanjem navedenih organa Poverenik ne može ni da donese rešenje iz čl. 25. ZSPIJZ.

Među odredbama koje uređuju postupak odlučivanja Poverenika o žalbi, treba posebno pomenuti čl. 24. st. 3, koji utvrđuje da je organ onaj koji dokazuje da je postupao u skladu sa obavezama koje ima po ovom Zakonu. Navedena odredba je odraz prve osnovne pretpostavke postupka pristupa informacijama od javnog značaja, a ta je da u slučaju spora teret dokazivanja snosi onaj ko tvrdi da informaciju nije dozvoljeno otkriti. Kao što je već bilo objašnjeno, pomenuto pravilo se može izvesti već iz čl. 4. ZSPIJZ.

Posebno treba pohvaliti odredbu čl. 25. ZSPIJZ, prema kojoj Poverenik može na osnovu prijave ili po službenoj dužnosti da donese rešenje kojim utvrđuje da organ, osim organa iz čl. 22. st. 2, nije izvršio svoje dužnosti predviđene Zakonom i da mu naloži izvršenje radnji kojima bi ispunio svoju dužnost, pri čemu organu prethodno omogućava da se izjasni pisanim putem (čl. 25. st. 1.). Prijava iz st. 1. ovog člana ne može se podneti u slučajevima kada je po ovom Zakonu predviđeno pravo na žalbu (čl. 25. st. 2.). Iz naslova čl. 25. koji glasi „Odlučivanje Poverenika u vezi sa merama za unapređenje javnosti rada“, može se zaključiti da Poverenik u praksi, na osnovu čl. 25. odlučuje pre svega o dužnostima organa koje su utvrđene u VI poglavlju Zakona pod naslovom „Mere za unapređivanje javnosti rada organa vlasti“, što proizilazi i iz priručnika koji je objavljen na osnovu čl. 37. ZSPIJZ. U tom priručniku je zapisano da svako ima pravo da prijavi Povereniku da organ ne ispunjava svoje

zakonske dužnosti, a naročito: dužnost izrade i objavljivanja informatora sa osnovnim podacima o radu organa (čl. 39.), dužnost da poseduje takav nosač informacija koji omogućava nesmetano ostvarivanje prava na pristup informacijama od javnog značaja (čl. 41.) i dužnost obučavanja zaposlenih o primeni odredaba zakona (čl. 42.). Ali ipak, po našem mišljenju, tekst čl. 25. omogućava donošenje takvih rešenja i u drugim slučajevima. Jedino ograničenje je utvrđeno u čl. 25. st. 2, kojim je predviđeno da se prijava iz st. 1. ne sme podneti u slučajevima za koje je po ZSPIJZ predviđeno pravo na žalbu. Dakle, navedena odredba omogućava Povereniku da se na efikasan način stara o poštovanju odredaba ZSPIJZ a time i o unapređivanju transparentnosti delovanja organa javnog sektora i izvan postupka koji se vodi na zahtev tražioca za pristup konkretnoj informaciji od javnog značaja i, po našem mišljenju, je izuzetno korisna. Naročito treba pohvaliti činjenicu da odredba čl. 25. ne omogućava nadzor nad izvršavanjem ZSPIJZ jedino Povereniku, već svakome, jer svako može putem prijave koju pošalje Povereniku da doprinese unapređivanju primene odredaba ZSPIJZ, a time i poboljšanju transparentnosti delovanja javnog sektora. Svakako, i bez te odredbe bi svako mogao da obavesti Poverenika o nepoštovanju ZSPIJZ, ali prednost je odredbe čl. 25. upravo u tome da Poverenik može povodom takve prijave da reaguje donošenjem obaveznog i izvršnog rešenja. Na žalost, i to sredstvo se ne može iskoristiti kada su u pitanju organi iz čl. 22. st. 2. Zakona, što zbog činjenice da protiv rešenja i ćutanja administracije i inače žalba nije dozvoljena u okviru upravnog postupka, samo još produbljuje strah od manje transparentnosti delovanja tih organa.

U vezi sa utvrđivanjem činjeničnog stanja od strane Poverenika, značajna je odredba čl. 26. st. 2, na osnovu koje je predviđena dužnost da se, da radi utvrđivanja činjeničnog stanja iz st. 1. tog člana (ako je to neophodno potrebno za donošenje rešenja na osnovu članova 24. i 25. ZSPIJZ, prim. autora), Povereniku omogući uvid u svaki nosač informacije, na koji se primenjuje ovaj Zakon. Reč je o dobroj odredbi, koja Povereniku jasno i nedvosmisleno omogućava da se upozna sa svakim dokumentom, bez obzira na njegovu sadržinu ako je to potrebno radi donošenja rešenja Poverenika.

Uprkos tome treba konstatovati da ZSPIJZ u izvesnoj meri nepotpuno uređuje nadležnosti Poverenika u odlučivanju o pristupu informacijama od javnog značaja. Zbog specifičnosti područja pristupa informacijama od javnog značaja, u ZSPIJZ nedostaju određene odredbe koje su neophodne za korektno sprovođenje postupka pristupa informacijama od javnog značaja. Neretko se događa da organ odbije zahtev tražioca za pristup informacijama od javnog značaja uz obrazloženje da ne raspolaze dokumentom koji bi sadržao zahtevanu informaciju, ali Poverenik sumnja da to nije tako. U takvim slučajevima je za efikasno utvrđivanje činjeničnog stanja neophodno to da Poverenik može nenajavljeno da poseti organ, da pregleda dokumente koje organ poseduje, da sasluša ovlašćena lica organa i tome slično. U pitanju su ovlašćenja koja obično imaju inspektori u inspekcijskom postupku. Doduše, zakonsku osnovu za takva ovlašćenja Poverenika bi mogla da čini veoma opšta odred-

ba čl. 26. st. 1. ZSPIJZ, koja utvrđuje da Poverenik obavlja radnje za utvrđivanje činjeničnog stanja koje su neophodno potrebne radi donošenja rešenja na osnovu članova 24. i 25. Međutim, ipak smatramo da bi zbog delikatnosti takvih radnji bilo bolje da navedena ovlašćenja Poverenika budu u Zakonu utvrđena izričito. Praksa u mnogim državama (naročito tranzicionih) je pokazala da u žalbenom postupku, u okviru postupka pristupa informacijama od javnog značaja, načelo saradnje između organa prvog i drugog stepena nije izraženo u takvoj meri kao što je to karakteristično za tipični dvostepeni upravni postupak (saradnja organa, poverenje, identični interesi organa prvog i drugog stepena), već se Poverenik javlja u ulozi organa koji mora da odluči o dva suprotna interesa (interes tražioca, odnosno javnosti, protiv interesa organa prvog stepena) i zato nije klasičan organ drugog stepena. Zbog toga, instituti iz oblasti inspeksijskog nadzora u postupku pristupa informacijama od javnog značaja, mogu da pruže Povereniku kao drugostepenom organu značajnu pomoć prilikom utvrđivanja stvarnog činjeničnog stanja na šta ga obavezuje već opšte načelo materijalne istine iz čl. 8. ZUP, koje predviđa da u postupku treba pravilno i potpuno utvrditi sve činjenice i okolnosti koje su značajne za zakonitu i pravilnu odluku. Iz istih razloga je u zakonu koji uređuje pristup informacijama od javnog značaja preporučljivo da se izričito predvidi da prvostepeni organ mora, ako je to potrebno za razmatranje žalbe, da Povereniku na njegov zahtev pošalje sve dokumente koje zahteva tražilac i da utvrdi primereno kratak rok za prosleđivanje dokumenata. Iako takva dužnost organa prvog stepena proizlazi već iz odredbe čl. 228. st. 2. ZUP, u praksi se pokazalo da naročito oni organi koji ne pripadaju užem segmentu javnog sektora (izvođači javnih službi, nosioci javnih ovlašćenja), često neće da predaju Povereniku dokumenta koja su predmet odlučivanja, zbog čega se žalbeni postupci mogu veoma odugovlačiti.

Gore navedene specifičnosti postupka pristupa informacijama od javnog značaja često zahtevaju i izvršenje procesne radnje Poverenika bez prisustva javnosti, odnosno stranke koja zahteva pristup informaciji od javnog značaja, odnosno lica koje u postupku ima jednaka prava kao i stranka. Takva procesna radnja je u pravnoj teoriji poznata kao procesna radnja *in camera* i znači procesnu radnju Poverenika kojom on, kao žalbeni organ, sam ocenjuje i presuđuje činjenice koje se tiču mogućnih štetnih posledica, koje bi nastale prilikom otkrivanja podatka. Takvo delovanje nalaže već samo načelo materijalne istine, utvrđeno u čl. 8. ZUP. U praksi, najčešće su to slučajevi pregleda dokumenata koji su označeni kao tajni ili kao poslovna tajna organa koje Poverenik razgleda u prostorijama organa. Svakako da bi postupak u celini bio sasvim bez smisla, ako bi prilikom takvog pregleda dokumenata sarađivao i tražilac, odnosno učesnik sa strane, jer bi se tako već u toku same procesne radnje mogao upoznati sa sadržinom dokumenta, još pre nego što bi bila poznata priroda zahtevanog dokumenta.

Osobnost postupka pristupa informacijama od javnog značaja zahteva i prilagođavanje odredaba koje u okviru upravnog postupka uređuju pravo stranaka na pregled

dokumenata. Naime, čl. 70. st. 1. ZUP utvrđuje da stranke imaju u postupku pravo da pregledaju upravni spis, da ga prepisuju odnosno fotokopiraju. Ako bi se i u postupku pristupa informacijama od javnog značaja primenjivala navedena odredba ZUP, tražilac bi kao stranka u tom postupku mogao da ima uvid u spis Poverenika i na taj način bi se upoznao sa sadržinom zahtevanog dokumenta (svakako, ukoliko bi se zahtevani dokument već nalazio u spisu Poverenika). Time bi odlučivanje u postupku pristupa informacijama od javnog značaja izgubilo smisao, jer je cilj tog postupka upravo procena da li dokument uopšte može da bude dostupan javnosti. Da bi sprečili takve zloupotrebe odredaba ZUP, neophodna je posebna regulativa prava stranaka da pregledaju dokumente u postupcima pristupa informacijama od javnog značaja. Kao primer takve regulative možemo da navedemo rešenje iz slovenačkog Zakona o Povereniku za informacije, koji u čl. 12. utvrđuje: Pravo stranaka da pregledaju dokumente u stvarima pristupa informacijama od javnog značaja po odredbama zakona koji uređuje opšti upravni postupak, do pravnosnažnosti odluke informacionog poverenika ne uključuje pregled zahtevanog dokumenta i drugih dokumenata istog predmeta, iz kojih bi se moglo shvatiti ili zaključiti o sadržaju zahtevane informacije. Posle pravnosnažnosti odluke informacionog poverenika, pravo stranke iz 1. stava ovog člana, uključuje pregled zahtevanog dokumenta iz predmeta u obimu koji je dozvoljen pravnosnažnim rešenjem informacionog poverenika.

Odreba čl. 27. ZSPIJZ utvrđuje da se protiv odluke Poverenika može pokrenuti upravni spor. Navedena odredba je odraz prava na sudsku zaštitu koje je osnovno ljudsko pravo, koje u čl. 22. utvrđuje i Ustav Republike Srbije. Reč je o načelnom zahtevu svakog modernog i demokratskog sistema da u postupku sa zahtevom mora u konačnoj fazi da bude dozvoljena pravna zaštita pred sudom. S obzirom na to da je informacija po prirodi stvari korisna, pre svega ako je pravovremena, a sudski postupak odluku o opravdanosti pristupa informaciji može veoma da prolongira, trebalo bi u vezi sa upravnim sporom u postupcima pristupa informacijama od javnog značaja, razmisliti o odredbi po kojoj bi postupci u upravnom sporu protiv rešenja, odnosno zaključka Poverenika bili brzi i imali prednost.

U čl. 28. st. 1. ZSPIJZ je utvrđeno da su rešenja i zaključci Poverenika obavezujući, a u 2. stavu istog člana je utvrđeno da izvršenje rešenja i zaključaka Poverenika, u slučaju potrebe, obezbeđuje Vlada Republike Srbije. Iz odredbe čl. 28. st. 2. nije sasvim jasno šta je zakonodavac želeo da postigne. Naime, mogli bismo zaključiti da je zakonodavac izvršenje rešenja i zaključaka Poverenika želeo da reguliše drugačije nego što je to propisano u IV delu ZUP, prema kojem upravno izvršenje vodi organ koji je odlučivao o stvari u prvom stepenu. S obzirom na to da je u Zakonu izričito navedeno da izvršenje obezbeđuje vlada „u slučaju potrebe“, verovatnije je da je zakonodavac tom odredbom hteo da obezbedi samo još neku dodatnu garanciju da će rešenja i zaključci Poverenika biti izvršeni. Takvo rešenje može da bude sporno, jer je neobično da zakonodavac već unapred računa s tim da organi neće poštovati odredbe ZUP i izvršavati rešenja odnosno zaključke Poverenika. Sa druge

strane, samo izvršavanje rešenja Poverenika od strane vlade je sporno i sa stanovišta samostalnosti i nezavisnosti Poverenika. Bez obzira na pomenute sumnje, navedeno pravilo nam ipak ne izgleda loše. Naime, dosledna primena odredaba ZUP o izvršenju u postupku pristupa informacijama od javnog značaja, može da dovede do apsurdne situacije u kojoj bi izvršni organ morao da vodi izvršenje protiv samog sebe. U slučajevima u kojima Poverenik nalaže organu prvog stepena da tražiocu prosledi zahtevanu informaciju, činjenica da je došlo do izvršenja znači da organ prvog stepena nije tražiocu prosledio informaciju u skladu sa rešenjem Poverenika. U takvom slučaju bi, dakle, organ prvog stepena, na predlog tražioca, morao da odlučuje o izvršenju protiv samog sebe. A pošto od organa koji ne poštuje rešenja nadređenog organa nije realno očekivati da će izvršenje izvesti korektno, dodatna garancija koju je predvideo zakonodavac, izgleda nam i da je pametna odluka. Kao što je rečeno, sporan je sam izbor organa koji bi trebalo da se kao dodatni garant stara o izvršenju rešenja i zaključaka Poverenika. Po našem mišljenju, bilo bi mnogo bolje ako bi na tom mestu, umesto vlade bio sam Poverenik, jer bi na taj način sačuvalo svoju samostalnost i nezavisnost, a stekao bi i drugu realnu moć.

3. Rezime

U ZSPIJZ su, doduše, načelno zadovoljene najznačajnije pretpostavke postupka na zahtev, koji su oblikovali moderni demokratski sistemi, a detaljna analiza postupka je ipak pokazala da u Zakonu postoje određeni nedostaci koje bi trebalo otkloniti u budućnosti. Radi jasnijeg pregleda, na ovom mestu ih ukratko navodimo:

1. Nedostatna regulativa situacije u kojoj organ prvog stepena zbog opravdanih razloga produžava rok za odlučivanje o zahtevu tražioca (čl. 16. st. 3.).
2. Iz formulacije čl. 16. st. 1, 2 i 3. ne vidi se jasno da se rokovi odnose i na slučajeve kada organ odbije zahtev tražioca.
3. Zakon tražiocu ne omogućava u potpunosti da sam utvrdi način (oblik), na koji želi da se upozna sa sadržinom informacije od javnog značaja (čl. 18. st. 2.).
4. Zakon ne uređuje posebno slučajeve kada tražilac smatra da informacija sa kojom ga je organ upoznao, nije informacija od javnog značaja koju je on naveo u zahtevu.
5. Zakon ne uređuje posebno pristup informacijama od javnog značaja koje istovremeno predstavljaju autorsko delo i kao takve su zaštićene u skladu sa zakonom koji uređuje autorsko pravo.
6. Neracionalna i nedorečena regulativa postupka u slučajevima kada organ prvog stepena, kojem se zahtevom obratio tražilac, ne raspolaže zahtevanom informacijom (čl. 19. i 20.).

7. Zakon organima ne omogućava da sami odluče da li će tražiocu obračunati nužne troškove za izradu i prosleđivanje zahtevanog dokumenta (čl. 17. st. 2.).
8. Zakon utvrđuje da organi troškove obračunavaju neposredno na osnovu troškovnika koji propisuje vlada, što organe onemogućava da tražiocima obračunavaju niže troškove od onih koji su propisani vladinim troškovnikom (čl. 17. st. 3.).
9. Protiv rešenja i ćutanja Narodne skupštine, predsednika Republike, Vlade Republike Srbije, Vrhovnog suda Srbije, Ustavnog suda i Republičkog javnog tužioca, žalba u upravnom postupku nije dopuštena (čl. 22. st. 2.), kao ni odlučivanje Poverenika na osnovu čl. 25.
10. Poverenik nema na raspolaganju sva ovlašćenja iz oblasti inspekcijuskog nadzora.
11. Zakon Povereniku ne omogućava vođenje procesnih radnji *in camera*.
12. Regiativa prava stranaka na pregled dokumenata nije prilagođena specifičnosti postupka dostupnosti informacija od javnog značaja.
13. Regiativa po kojoj izvršenje rešenja i zaključaka Poverenika, u slučaju potrebe, obezbeđuje Vlada Republike Srbije je sporna sa stanovišta samostalnosti i nezavisnosti Poverenika.

Odnos Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i procesnih zakona

Domet Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja je izuzetno širok, jer pokriva praktično sva područja delovanja subjekata javnog sektora. Zato se odredbe ZSPIJZ stalno iznova sudaraju sa odredbama drugih propisa, što je u slučaju njihove neusklađenosti potrebno rešavati u skladu sa opštim pravilima pravne teorije. Ovde ćemo se usredsrediti na odnos između ZSPIJZ i odredaba procesnih zakona u Republici Srbiji u onom delu regulative kojom se uređuje pravo na pregled spisa. Naime, tražioci u praksi veoma često zahtevaju dokumente koji se nalaze u određenom spisu, bilo sudskom, bilo upravnom.

Praktično, svi procesni zakoni priznaju pravo na pregledanje i prepis spisa jedino strankama u postupku i onim licima koja iskazuju opravdanu korist, odnosno interes. U srbijanskom Zakonu o parničnom postupku (Sl. glasnik RS, br. 125/2004) čl. 145. utvrđeno je da stranke imaju pravo da razgledaju, fotokopiraju i prepisu sudski spis postupka u kojem one imaju svojstvo stranke. Ostalim licima, koja ima-

ju opravdani interes, dozvoljava se razgledanje i prepis pojedinih spisa. Dok teče postupak, dozvolu daje sudija, a po završetku postupka predsjednik suda, odnosno lice zaposleno u sudu, koje odredi predsjednik. Zakonik o krivičnom postupku (Sl. list SRJ, br. 70/2001 i 68/2002 i Sl. glasnik RS, br. 58/2004, 85/2005, 115/2005 i 85/2005) pravo razgledanja spisa reguliše u članu 170. na ovaj način: Svakom ko ima opravdani interes može se dozvoliti razmatranje, prepisivanje, kopiranje ili snimanje pojedinih krivičnih spisa (st. 1.). Radnje iz stava 1. dozvoljava organ pred kojim se postupak vodi kad je postupak u toku, a predsjednik suda ili službeno lice koje on odredi, kad je postupak završen. Ako se spisi nalaze kod javnog tužioca, radnje iz stava 1. dozvoljava javni tužilac (st. 2.). Kad je javnost bila isključena sa glavnog pretresa ili bi se grubo kršilo pravo na privatnost, radnje iz stava 1. mogu se uskratiti ili usloviti zabranom javne upotrebe imena učesnika postupka. Protiv rešenja o uskraćivanju dozvoljena je žalba koja ne zadržava izvršenje rešenja (st. 3.). Za radnje iz stava 1. od strane privatnog tužioca, oštećenog kao tužioca, oštećenog i branioca važe odredbe čl. 60, odnosno člana 74. ovog zakonika (st. 4.). Okrivljeni, odnosno osumnjičeni, kad je saslušan po odredbama o saslušanju okrivljenog, ili posle neposrednog podizanja optužnice (član 244.), ima pravo da razmatra spise i razgleda prikupljene predmete koji služe kao dokaz (st. 5.). Zakon o opštem upravnom postupku u čl. 70. utvrđuje da stranke imaju pravo da razgledaju spis i da o svom trošku prepisu odnosno fotokopiraju potrebne dokumente. Razgledanje i prepisivanje, odnosno fotokopiranje spisa vrši se pod nadzorom određenog službenog lica (st. 1.). Pravo da razgleda i da o svom trošku prepíše, odnosno fotokopira pojedine dokumente koji se nalaze u spisu, ima i svako treće lice koje ima za to lični pravni interes (st. 2.). Odredba čl. 70. st. 4. ZUP, utvrđuje da se ne mogu razgledati, ni prepisivati, odnosno fotokopirati: zapisnik o većanju i glasanju, službeni referati i nacrti odluka, kao ni spisi koji su označeni kao poverljivi, ako bi takvim postupcima bio povređen smisao postupka ili ako je to u suprotnosti sa javnim interesom, ili opravdanim interesom jedne od stranaka ili trećeg lica.

S obzirom na to da navedene zakonske odredbe omogućavaju pristup informacijama u spisima jedino licima koja za to iskažu opravdanu korist, odnosno interes, pri čemu pristup određenim dokumentima čak izričito zabranjuju, a ZSPIJZ utvrđuje da tražilac u zahtevu za pristup informaciji nije obavezan da iskazuje pravni interes – postavlja se pitanje koje su odredbe preovlađujuće u slučajevima kada tražioci zahtevaju dokumente koji se nalaze u određenom sudskom, odnosno upravnom spisu. Sukob se teško može rešiti, jer ZSPIJZ u odnosu na procesne zakone predstavlja opštiji, ali kasniji zakon, a u samom ZSPIJZ nema nijedne odredbe koja bi ukazivala na to da je zakonodavac imao u ZSPIJZ nameru da menja eksplicitne odredbe postojećih zakona. Prema opštoj teoriji prava, odgovor na pomenuto pitanje zavisi od namere zakonodavca. Ipak, ZSPIJZ je navedenu dilemu razrešio u slučajevima kada u specijalnijem zakonu postoji izričit nalog tajnosti, odnosno zabranjivosti. U čl. 9. tač. 5. utvrđeno je da organ tražiocu neće omogućiti pristup informaciji od javnog značaja ako bi time omogućio pristup informaciji ili dokumentu za koji je

propisima ili službenim aktima, usvojenim na osnovu zakona, utvrđeno da se čuva kao državna, službena, poslovna ili druga tajna, odnosno koji je dostupan samo određenom krugu lica, te bi zbog njegovog otkrivanja mogle da nastanu teške pravne ili druge posledice po interes koji je zaštićen zakonom i koji je jači od interesa za pristup informaciji. Dakle, iz navedene odredbe proizilazi da u slučajevima kada u specijalnijem zakonu postoji izričiti nalog tajnosti, odnosno zabrana javnosti (na primer, zapisnik o većanju i glasanju) veću snagu ima takva specijalnija odredba.

Uprkos tome što ZSPIJZ, kao opštiji zakon eksplicitnih odredaba, ne menja procesne zakone, iz njegovih odredaba se može ipak izvući zaključak da je zakonodavac želeo da utvrdi javnost svih informacija koje nisu izričito izuzete od pristupa javnosti i čije otkrivanje takođe ne bi štetilo određenim javnim interesima. Naime, u pitanju je zakon koji je zaista opštiji (ali je mlađi – *lex posterior*), a ipak kao „glavni“ uređuje i područje pristupa informacijama od javnog značaja, i zato je potrebno da bude uziman u obzir i u postupcima koji su inače detaljnije regulisani specijalnijim procesnim zakonima. Svakako, specijalniji zakon bi imao prednost u slučajevima kada bi pristup javnosti određenim informacijama takvim zakonom bio izričito izuzet (na primer, zapisnik o većanju i glasanju sudskog veća). Naime, u takvim slučajevima je očigledno da je zakonodavac imao nameru da javnosti spreči pristup takvim dokumentima. U slučajevima kada su u pitanju dokumenti u odnosu na koje specijalni zakoni nisu izričito i apsolutno izuzeli pristup javnosti, potrebno je uzimati u obzir odredbe ZSPIJZ kao „glavnog“ zakona u oblasti pristupa informacijama od javnog značaja. Stoga smatramo da je organ dužan da kada primi zahtev za pristup informaciji koja se nalazi u određenom spisu, omogući tražiocu pristup do zahtevane informacije, ne tražeći od njega da iskaže pravni interes pod uslovom da su ispunjena, kumulativno, dva uslova:

- da u specijalnijem zakonu ne postoji izričita naredba tajnosti, odnosno zabrana javnosti zahtevane informacije (kao što smo videli, organ bi se u takvom slučaju mogao pozivati bilo na pravilo opšte teorije prava *lex specialis derogat legi generali*, bilo na izuzetak iz čl. 9. tač. 5. ZSPIJZ).
- da ne postoji ni jedan od izuzetaka koje utvrđuje ZSPIJZ u čl. 9, 10, 13, i 14.

Dolazi do izražaja to da, u slučaju kada u specijalnijem zakonu ne postoji izričita naredba tajnosti odnosno zabrana javnosti zahtevane informacije, mera u kojoj će tražioci putem ZSPIJZ stvarno doći do informacija koje se nalaze u sudskim odnosno upravnim spisima, zavisi od izuzetaka koji su utvrđeni u ZSPIJZ. A ti izuzeci su utvrđeni relativno uopšteno i široko (više o tome videti u poglavlju o izuzecima), što bi organima moglo da pruži priliku za odbijanje zahteva. Treba naglasiti da stranka u postupku ili drugi učesnik sa iskazanim pravnim interesom mogu da vide spis u celini, a tražilac na osnovu ZSPIJZ, možda, neke od dokumenata sa tzv. delimičnim pristupom. Dakle, tražilac na osnovu ZSPIJZ ima manje prava od stranke u postupku, što je razumljivo i opravdano.

Komentar Poverenika za informacije od javnog značaja Republike Srbije:

Analizirajući odnos Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i drugih zakona, prvenstveno procesnih kao i postupanje u slučaju različitih rešenja u pogledu pravnog interesa za pristup informacijama od javnog značaja, autori konstatuju da je Zakon o slobodnom pristupu informacijama „opštiji“ i kasniji u odnosu na procesne zakone i da ne sadrži nijednu odredbu koja bi ukazivala na to da je zakonodavac imao nameru da njime menja eksplicitne odredbe postojećih zakona. Iz toga dalje izvode zaključak da, u situacijama kada procesni zakoni sadrže ograničavajuće odredbe u pogledu pristupa informacijama, treba primeniti te „specijalne“ zakone.

Ovakav stav autora je, sa stanovišta naše pozicije i posebno naših iskustava, zabrinjavajući. Prihvatanje ovakvog stava moglo bi, u našim uslovima, potpuno obesmisлити svrhu postojanja Zakona o slobodnom pristupu informacijama. Zakon o slobodnom pristupu informacijama je jedini zakon, kojim se isključivo uređuje materija slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja kojima raspolažu organi javne vlasti, i koji kao takav, nesumljivo predstavlja *lex specialis* u odnosu na procesne i druge zakone u odnosu na materiju koju reguliše, uključujući i pitanje ograničenja prava na pristup ovim informacijama. U dosadašnjoj praksi, Poverenik za informacije od javnog značaja u Srbiji kategorički je insistirao upravo na ovakvom stavu. U prilogu ovakvom stavu, uostalom, govore i rešenja iz uporedno-pravne prakse i neki važni međunarodni dokumenti, kao što je npr. Zajednička deklaracija o slobodi izražavanja, koju su 6. decembra 2004. godine usvojili specijalni izvestilac UN za slobodu mišljenja i izražavanja, predstavnik OEBS-a za slobodu medija i specijalni izvestilac Organizacija američkih država za slobodu izražavanja, koja, pored ostalog, izričito predviđa da Zakon o dostupnosti informacija u slučaju sukoba zakona treba da prevlada u odnosu na druge zakone.

Posebno je pitanje faktičke neusklađenosti odredaba procesnih i nekih drugih zakona sa ovim zakonom, delom kao posledica činjenice da su doneti pre ovog zakona, a delom, kod onih donetih kasnije, posledica nedovoljne brige o koizistentnosti propisa u našem pravnom sistemu. Ovakvo faktičko stanje se ne sme prihvatati kao pravilo, jer bi to bilo suprotno opštim pravilima pravne struke, već razlog da se takvo stanje promeni. Za tako nešto neophodna je veća briga onih koji su pozvani da brinu o jedinstvu našeg pravnog sistema, briga koja, sa stanovišta dosadašnjeg iskustva, nije pokazivana u potrebnoj meri. U tom smislu, procesni i drugi zakoni bi, po našem mišljenju, u pogledu prava stranaka na pristup informacijama sadržanim u spisima predmeta, trebalo da sadrže samo upućujuću odredbu na primenu Zakona o slobodnom pristupu informacija. Inače, Zakon o slobodnom pristupu informacijama sadrži sasvim dovoljno osnova da se, onda kada je to potrebno, radi zaštite legitimnog interesa koji bi mogao biti ugrožen usled odavanja informacija javnosti, pristup javnosti ograniči. Međutim, on te osnove (tajna, privatnost,...) samo predviđa, a ne definiše, jer je to predmet drugih zakona. Naravno, zato ima smisla još jednom ponoviti da je ne samo potrebno, nego neophodno da Srbija donese nove, sa savremenim standardima usaglašene, zakone o klasifikaciji podataka, zaštiti podataka o ličnosti i eventualno još neke druge.

*Komentar Nemanje Nenadića, Transparentnost Srbija
(Koalicija za slobodu pristupa informacijama od javnog značaja):*

Na stranicama 62. i 63, pogrešno se ZSPIJZ tretira kao „opšti“ a ne kao posebni zakon u odnosu na procesne zakone. On je poseban u oblasti regulisanja ostvarivanja prava na pristup informacijama bez obzira na svojstva tražioca. To što se procesnim zakonima garantuju neka posebna prava određenim kategorijama lica ne znači da su ti propisi posebni u odnosu ZSPIJZ budući da regulišu ostvarivanje prava po osnovima koji nisu utemeljeni na ZSPIJZ.

Analiza Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja sa stanovišta prava na zaštitu ličnih podataka i tajnih podataka

1. Ocena stanja

U okviru analize srbijanskog Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja je, sa stanovišta prava na zaštitu ličnih podataka, naročito došao do izražaja nedostatak sistemskog regulisanja oblasti zaštite ličnih podataka. Bez obzira na to, u Srbiji je bio usvojen 15. 5. 1998. godine Zakon o zaštiti podataka o ličnosti (Sl. list SRJ, br. 24/98 i 26/98 i Sl. list SCG, br. 1/2003), a velika većina ispitanika nije znala za taj zakon¹.

Činjenica da za taj zakon nisu znali čak ni sudije ni tužioci, koji su u prvom redu pozvani da poznaju pravo, samo naglašava potrebu da se oblast zaštite ličnih podataka sistemski reguliše, kao i nadzor nad ostvarivanjem tog prava.

Nezavisno od nepostojanja odgovarajućeg zakona o zaštiti ličnih podataka, sagovornici u okviru anketiranja su govorili o korišćenju tog osnovnog ljudskog prava u praksi, jer, kako su naveli, u postupcima odlučivanja po ZSPIJZ², uzimaju u obzir pravo na zaštitu ličnih podataka.

Pravo na zaštitu ličnih podataka je u Republici Srbiji ustavna kategorija, a to pravo je bilo navedeno i u Povelji o ljudskim i manjinskim pravima državne zajednice Srbije i Crna Gora. O toj regulativi, više je napisano u sledećim poglavljima.

Pravo na zaštitu ličnih podataka je u ZSPIJZ uzeto u obzir u okviru šireg prava na privatnost iz čl. 14. koji utvrđuje da organ vlasti neće tražiocu omogućiti ostvarivanje prava na pristup informacijama od javnog značaja, ako bi time povredio pravo na privatnost, pravo na ugled ili koje drugo pravo lica na koje se tražena informacija lično odnosi, osim:

- ako je lice na to pristalo;
- ako se radi o ličnosti, pojavi ili događaju od interesa za javnost, a naročito ako se radi o nosiocu državne i političke funkcije i ako je informacija važna s obzirom na funkciju koju to lice vrši;

1 Vidi poglavlje „Analiza ankete“

2 *Ibid.*

- ako se radi o licu koje je svojim ponašanjem, naročito u vezi sa privatnim životom, dalo povoda za traženje informacije.

2. Pravo na zaštitu ličnih podataka – istorijski pregled

Pravo na zaštitu ličnih podataka je bilo, kao osnovno ljudsko pravo u teoriji priznato relativno kasno, i to u drugoj polovini prošlog veka. U nekadašnjoj SFRJ je to područje počelo da se razvija u teoriji i u praksi, krajem šezdesetih godina prošlog veka.

Prva odluka³ nekadašnjeg Ustavnog suda Jugoslavije iz područja ličnih podataka (na osnovu zahteva za ocenu ustavnosti ondašnjeg Ustavnog suda Socijalističke Republike Slovenije iz 1969. godine) bila je usvojena 1971. godine⁴. Savezni zavod za statistiku SFRJ je, naime, sakupljao kao statističke podatke (školska sprema i poziv obveznika, organ odnosno organizacija kod koje je zaposlen, visina njihovih dohodaka iz pojedinih izvora, broj ukućana i njihova primanja, zatim, vikend kućice, motorna vozila koje imaju obveznici i članovi njihovog domaćinstva) neposredno od pojedinaca u vezi sa njihovim dohotcima – bez ikakavog pravnog osnova, a obveznici su bili dužni da daju podatke. Doduše, trebalo je da podaci budu korišćeni isključivo u statističke namene. Ustavni sud Jugoslavije je odlučio da „Generalni direktor Saveznog zavoda za statistiku nije bio ovlašćen da svojom odlukom o skupljanju podataka o obveznicima za doprinos iz ukupnog dohotka građana za godinu 1968. („Službeni list SFRJ“ br. 55/68) naredi skupljanje podataka o obveznicima iz ukupnog dohotka građana za godinu 1968.“; kao i: „Da je u toku postupka i na javnoj raspravi bilo istovremeno utvrđeno da su na osnovu odluke generalnog direktora sakupljeni i obrađeni podaci koji se odnose na doprinos iz ukupnog dohotka građana tako, da je postavljeno pitanje mogućnosti i potrebe objavljivanja sakupljenih statističkih podataka. Sud se nije upuštao u to pitanje, jer po njegovom mišljenju prevazilazi obim njegovih nadležnosti. Pitanja da li će pomenuti podaci biti objavljeni, da li verodostojno prikazuju stanje stvari, ili su upotrebljivi, i druga pitanja koje se odnosi na objavljivanje, morala bi da budu predmet posebne rasprave i posebne odluke. Ali, iz stava Ustavnog suda Jugoslavije, jasno proizilazi da su pomenuti podaci bili sakupljeni na osnovu akata koji nisu bili zakoniti.“⁵

3 Izvor: Poročevalec Državnog zbora Republike Slovenije, br.47/04

4 Odluka USJ, br. U 167/69, 17. 03. 1971. god.

5 Videti zaključak Saveznog Ustavnog suda Savezne Republike Nemačke, br.BverfGE I, 16. 07. 1969. god, Mikrozensus (Mali popis). Ovim zaključkom je Ustavni sud stvorio pravni osnov u Saveznoj Republici Nemačkoj protiv neograničenog prikupljanja ličnih podataka, a pre svega činjenicu da u slučaju anonimiziranja ličnih podataka, takvi podaci gube svoj lični značaj. Isto tako Ustavni sud SRN dotakao se i granica intimnosti pojedinca: „Upitnik o kome je reč, zadire u sferu privatnosti, ali nije primoravao anketiranog da otkrije svoju intimnu sferu, niti je dopustio uvid u pojedine odnose, koji nisu bili dostupni spoljnom svetu i stoga imaju po svojoj prirodi „poverljivi značaj“. (...) Ovim ti podaci ne spadaju u ono unutrašnje (intimno) područje u koje država i upitnikom rađenim sa statističkim ciljem, ne bi smela da zalazi, a da to ne znači kršenjeljudskog dostojanstva i prava pojedinca na samoodluku.“

Godine 1987. je Ustavni sud Jugoslavije usvojio zaključak⁶ u vezi sa inicijativom za ocenu ustavnosti zakona, koji je regulisao pitanja tajnosti podataka o deviznim računima pojedinaca i tu inicijativu je odbio, ocenivši da „Nije u neskladu sa ustavom zakonsko rešenje koje predviđa da su podaci o štednim ulozima i o depozitima na deviznim računima građana poslovna tajna banke“. Na taj način je Ustavni sud objasnio da je ustavno dozvoljeno, da se zakonom može regulisati pitanje tajnosti određenih podataka.

Zaključak iz prethodnog stava je značajan i zbog toga, jer u Republici Srbiji nije usvojen odgovarajući zakon o tajnim podacima, što omogućava potpuno diskreciono označavanje dokumenata svim stepenima tajnosti podataka.

Među usvojenim pravnim aktima za potrebe ove analize, treba pomenuti i čl. 24. Povelje o ljudskim i manjinskim pravima (tadašnje) državne zajednice Srbija i Crna Gora (Sl. list SCG, br. 6/2003), koja je pravo na zaštitu ličnih podataka podigla na ustavni nivo. Novousvojeni Ustav Republike Srbije⁷ reguliše zaštitu ličnih podataka u 42. članu:

„Zajemčena je zaštita podataka o ličnosti.

Prikupljanje, držanje, obrada i korišćenje podataka o ličnosti uređuju se zakonom.

Zabranjena je i kažnjiva upotreba podataka o ličnosti izvan svrhe za koju su prikupljeni, u skladu sa zakonom, osim za potrebe vođenja krivičnog postupka ili zaštite bezbednosti Republike Srbije, na način predviđen zakonom.

Svako ima pravo da bude obavešten o prikupljenim podacima o svojoj ličnosti, u skladu sa zakonom, i pravo na sudsku zaštitu zbog njihove zloupotrebe.“

Kao što je već navedeno u zaključcima prvih poglavlja, u Republici Srbiji postoji Zakon o zaštiti podataka o ličnosti koji, kako proizlazi iz vođene ankete, poznaje (i u praksi poštuje) samo malo anketiranih lica.

Rado bismo naglasili i definiciju ličnog podatka, koja je utvrđena u čl. 3. st. 1. tač. 2. Zakona o zaštiti podataka o ličnosti:

„Lični podaci su informacije koje su sadržane u zbirkama tih podataka, a koji se odnose na privatnost, integritet ličnosti, lični i porodični život i druga lična prava koja su u vezi sa identifikovanim licem ili licem koje se može identifikovati.“

Takva definicija je u skladu i sa definicijama ličnih podataka koje su utvrđene u međunarodnim dokumentima, koji su relevantni i za Republiku Srbiju (Savet Evrope, Evropska unija – proces približavanja). Ti dokumenti su navedeni u daljem tekstu.

6 USJ, br. U376/87, 25. 11. 1987. god.

7 U vreme pisanja ove analize Ustav Republike Srbije je već bio potvrđen na referendumu 28. i 29. oktobra 2006.

3. Zaštita ličnih podataka kao izuzetak prema Zakonu o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja – stanovišta teorije

Zaštita ličnih podataka u većini sistema pristupa informacijama od javnog značaja predstavlja najveći izuzetak, jer štiti jedno od najznačajnijih osnovnih ljudskih prava, što ostala prava, koja su zaštićena izuzecima od slobodnog pristupa informacijama, u načelu nisu. Zaštita ličnih podataka ili tzv. informaciona privatnost (information privacy) pojedinca obezbeđuje da pojedinac sačuva za sebe informacije o sebi, ako ne želi da sa tim informacijama budu upoznati drugi.

Osnovno načelo prava zaštite ličnih podataka je načelo srazmernosti. To načelo utvrđuje da lični podaci koji se obrađuju, moraju da budu odgovarajući i po obimu u odnosu na ciljeve radi kojih se sakupljaju i dalje obrađuju. Načelo srazmernosti postavlja onu granicu obrade ličnih podataka, koja ograničava moguće nedostatke obrade ličnih podataka (na primer, uvid nadzornika u zdravstvenu dokumentaciju – može da pregleda jedino one podatke koji su mu potrebni za vođenje postupka; sa stanovišta ZSPIJZ, ta srazmernost znači, na primer, delimični pristup, kada tražiocu omogućavamo jedino da ima uvid u one podatke koji imaju status javnog podatka – na primer, ime i prezime javnog službenika, ali nije javna njegova kućna adresa). Osim toga, pomenuto načelo pomaže da se shvati sama obrada ličnih podataka, jer uvodi osnovni stav koji mora da poštuje svaki upravitelj zbirke ličnih podataka, pre nego što formira zbirku ličnih podataka.

Drugo značajno načelo prava zaštite ličnih podataka je načelo zakonitosti. To znači da se lični podaci moraju obrađivati pošteno i zakonito, da je svaka obrada ličnih podataka utvrđena zakonom.

Takođe, potrebno je naglasiti načelo zabrane diskriminacije, koje (skraćeno) znači da je zaštita ličnih podataka svakome garantovana bez obzira na lične okolnosti.

Definiciju obrade ličnih podataka države različito određuju. Za većinu slučajeva važi da je obrada ličnih podataka u javnom sektoru, u načelu, strože uređena nego u privatnom sektoru. U javnom sektoru je obrada ličnih podataka moguća ako to utvrđuje zakon, a uz ličnu saglasnost samo onda kada je takva saglasnost utvrđena zakonom.

4. Relevantni međunarodnopravni dokumenti

4.1. Dokumenti Saveta Evrope

U Savetu Evrope (SE) zaštitu privatnosti pominju praktično svi pravni dokumenti koji se odnose na pristup informacijama od javnog značaja – prvi put u Preporuci SE br. 582 (1970) o sredstvima masovnog obaveštavanja i ljudskim pravima.

Savet Evrope je 28. 01. 1981. godine usvojio Konvenciju o zaštiti pojedinaca u vezi sa automatskom obradom ličnih podataka⁸, a 2001. godine i Dodatni protokol uz Konvenciju o zaštiti pojedinaca u vezi sa automatskom obradom ličnih podataka i nadzornih organa, i prekograničnog prenosa podataka⁹.

Osnovni cilj Konvencije je da na teritoriji svake države ugovornice, svakom pojedincu, bez obzira na državljanstvo i prebivalište, obezbedi poštovanje njegovih prava i osnovnih sloboda i da u tom okviru posebno poštuje prava na privatnost u vezi sa automatskom obradom podataka koji se tiču tog lica. Doduše, Konvencija obavezuje na poštovanje zaštite ličnih podataka koji su automatski obrađeni, ali ona omogućava državama članicama SE da tu zaštitu prošire i na druge lične podatke¹⁰.

Potrebno je pomenuti i Preporuke SE br. 19 (1981) i br. 2 (2002) o pristupu informacijama od javnog značaja, koje državama članicama nalažu da svakome pod njihovom jurisdikcijom priznaju pravo na pristup informacijama u posedu javnih vlasti, osim ako su ograničenja u demokratskom društvu nužna radi zaštite privatnosti ili drugih legitimnih privatnih interesa.

4.2. Dokumenti Evropske unije

U Evropskoj uniji, osnovu za obradu ličnih podataka u okviru pristupa informacijama od javnog značaja, predstavlja Uredba Evropskog parlamenta i Saveta Evrope unije br. 1049/2001 o pristupu javnosti dokumentima Evropskog parlamenta, Saveta i Komisije (u daljem tekstu: Uredba EU), koja je bila usvojena 30. maja 2001, i stupila na snagu 3. decembra iste godine. Suština te Uredbe je u tome da uvodi načelo što je moguće većeg pristupa dokumentima, načelo najlakšeg ostvarivanja tog prava, i načelo podsticanja upravne prakse u toj oblasti.

Uredba EU uvršćuje zaštitu privatnosti i integriteta pojedinca u grupu apsolutnih izuzetaka, ali sa obaveznošću izvođenja testa štete. U načelu, to znači, da je dozvoljeno otkriti lične podatke u slučaju kada to ne bi ugrozilo privatnost ili integritet pojedinca na koga se podaci odnose¹¹.

Osnovni dokument iz oblasti zaštite ličnih podataka EU predstavlja Direktiva 95/46/EC. Ta direktiva, imeđu ostalog, obuhvata svaki oblik obrade ličnih podataka bez obzira na korišćenu tehnologiju, iznošenje ličnih podataka u treće države (dakle države koje nisu članice EU). A najznačajnije odredbe sa stanovišta zaštite prava pojedinca su one o uvođenju posebne, nezavisne institucije za zaštitu ličnih podataka.

8 ETS, br. 108

9 CETS No: 181, Strasbourg, 08. 11. 2001.

10 Videti detaljnije ur. Pirc Musar *et al.*, Zakon o varstvu osebnih podatkov s komentarjem, Ljubljana 2006, str. 24.

11 Više: Prepeluh, Pravica dostopa do informacij javnega značaja, doktorska disertacija, Ljubljana 2004, str. 211

Pravo zaštite ličnih podataka je bilo zapisano i u nacrtu Evropskog ustava¹². Tako je čl. 50. u I delu nacarta, između ostalog, utvrđivao:

- „1. Svako ima pravo na zaštitu ličnih podataka koji se na njega odnose.
2. Evropski zakoni utvrđuju pravila o zaštiti fizičkih lica u vezi sa obradom ličnih podataka, koje obavljaju institucije, organi i agencije Unije, te države članice u vršenju dužnosti iz područja primene prava Unije, i pravila o slobodnom protoku tih podataka. Poštovanje tih pravila nadzire nezavisan organ“.

II Deo Nacrta je utvrdio u članu II–8 (pod naslovom „Zaštita ličnih podataka“):

- „1. Svako ima pravo na zaštitu ličnih podataka koji se na njega odnose.
2. Lični podaci se moraju obrađivati pošteno, za tačno utvrđene ciljeve i na osnovu saglasnosti lica koga se podaci tiču, ili na drugoj legitimnoj osnovi, utvrđenoj zakonom. Svako ima pravo pristupa podacima koji su sakupljeni o njemu, i pravo da zahteva da se ti podaci isprave.
3. Poštovanje ovih pravila nadzire nezavisan organ.“

Kao što je opšte poznato, nacrt Ustava za Evropu nije bio potvrđen na referendumima u nekim državama članicama EU. Stoga, zaštita ličnih podataka još uvek nije konstitutivno regulisana na nivou Evropske unije.

Sud Evropskih zajednica je 2003. godine odlučio u prva dva slučaja, koja su se odnosila na zaštitu ličnih podataka, kao što je to utvrđeno u Direktivi 95/46/ES. To je bio slučaj *Rechnungshof v. Österreichischer Rundfunk and Others* sa pridruženim slučajem *Neukomm and Lauremann v. Österreichischer Rundfunk*¹³ i slučaj *Bodil Lindqvist*¹⁴.

Na ovom mestu treba skrenuti pažnju na to da u Republici Srbiji nije osnovan nezavisan organ za nadziranje zaštite ličnih podataka, što je za pojedinca čiji se lični podaci obrađuju loše, jer mu nije omogućena institucionalna zaštita ličnih podataka koji se odnose na njega. Pojedinaac može zbog kršenja prava na zaštitu ličnih podataka da podnese jedino tužbu za naknadu štete, što znači da ne može da „računa“ na brz odziv države radi obezbeđivanja legitimnog stanja, jer je sudski postupak u velikoj većini slučajeva dugačak i često ne omogućava odgovarajuće mere za otklanjanje nezakonitog stanja. Takvo stanje onemogućava i preventivni nadzor i pokretanje postupka po službenoj dužnosti. Sudski postupci, naime, nikada ne počinju *ex officio*, već na osnovu tužbe ili u slučaju krivičnih dela, na osnovu optužnih akata. Dakle, pojedinca u ovom segmentu niko ne štiti, jer postupak može da pokrene jedino ako je saznao da je došlo do kršenja. Inspekcijski nadzor štiti tek neki širi javni interes – na primer, u slučaju zaštite ličnih podataka pojedinca protiv velikih i moćnih rukovalaca zbirki ličnih podataka (u šta spada, pre svega, i država).

12 Brisel, 18. juli, 2003, CONV 850/03

13 Združeni slučajevi C–465/00, C–138/01 i C–138/01, 20.5.2003.

14 Slučaj C–101/01, 6.11.2003.

Nekoliko država je uvelo nov, nezavisan državni organ, koji se u većini slučajeva naziva informacijski povernik. Takav združeni organ omogućava efikasno ostvarivanje dva prava – prava na informacionu privatnost i prava da se zna. Uprkos nekim kritikama koje su bile uperene pre svega na problem moguće opasnosti od udruživanja i preplitanja dva ustavna prava, takva je praksa u većini slučajeva pokazala izuzetnu efikasnost, jer omogućava jedinstvenu pravnu praksu iz dva područja koja su često predmet istog postupka (u Sloveniji oni čine 30% svih slučajeva koje rešava Informacioni povernik na osnovu pristupa javnim informacijama). Pre toga je u nekim državama (na primer u Sloveniji) moglo da dolazi čak do situacije da su isti (ili sličan) predmet razmatrala dva državna organa (Poverilac za pristup informacijama od javnog značaja i Inspektorat za zaštitu ličnih podataka). Zakon o upravnom sporu je čak omogućavao da državni organ tuži drugi državni organ.

Bez obzira na navedene kritike združivanja, a pre svega uz uzimanje u obzir podsticajnih rezultata združivanja, autori ove studije ipak upućuju na razmišljanje o mogućnom ustanovljavanju takvog nezavisnog državnog organa i u Republici Srbiji. Srbijanski povernik, naime, već ima status nezavisnog državnog organa u skladu sa zahtevom evropske Direktive 95/46/ES kojom se to traži od država članica.

5. Analiza Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja sa stanovišta zaštite ličnih podataka

Kao što je već navedeno, pravo zaštite ličnih podataka je jedan od izuzetaka slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja i utvrđeno je u čl. 14. ZSPIJZ. Taj član utvrđuje da organ vlasti neće tražiocu omogućiti ostvarivanje prava na pristup informacijama od javnog značaja ako bi time povredio pravo na privatnost, pravo na ugled ili koje drugo pravo lica na koje se tražena informacija lično odnosi, osim:

- ako je lice na to pristalo;
- ako se radi o ličnosti, pojavi ili događaju od interesa za javnost, a naročito ako se radi o nosiocu državne i političke funkcije i ako je informacija važna s obzirom na funkciju koju to lice vrši;
- ako se radi o licu koje je svojim ponašanjem, naročito u vezi sa privatnim životom, dalo povoda za traženje informacije.

Na početku je potrebno utvrditi da srpski ZSPIJZ ne utvrđuje posebno definiciju ličnog podatka i kao takav je bitno širi od definicije ličnog podatka utvrđenog u čl. 3. Zakona o zaštiti podataka o ličnosti. Pravo privatnosti, naime, obuhvata više prava, a jedno od njih je zaštita ličnih podataka (tzv. informaciona privatnost). A sudeći po čl. 14. ZSPIJZ zakonodavac je želeo da proširi zaštitu na ukupnu privatnost pojedinca. Ali Zakon ne štiti samo privatnost pojedinca kao takvog već želi da zaštiti (čak) i ugled pojedinca. Takvo rešenje bi moglo da bude sporno sa stanovišta opštih

načela pristupa informacijama od javnog značaja, kao što ih utvrđuje gore navedena Uredba EU (autori su svesni toga da ta uredba za Republiku Srbiju ne važi, a doći će u obzir tokom približavanja Republike Srbije Evropskoj uniji; takvo stanovište autori pretpostavljaju i u daljem pozivanju na tu uredbu). Pre svega bi takvo rešenje bilo sporno sa stanovišta načela čim većeg mogućeg pristupa dokumentima i načela najlakšeg mogućeg ostvarivanja tog prava. Naime, po mišljenju autora ove analize, sadašnje rešenje sužava krug informacija od javnog značaja u većoj meri nego što to dopušta pomenuta Uredba EU, jer organu dozvoljava suviše širok krug odlučivanja i daje mu (u poređenju sa uredbom EU), suviše povoda koji mu omogućavaju da donese odbijajuća rešenja. A pre svega, ti povodi zahvataju i izuzetak koji poverenici za pristup informacijama od javnog značaja u EU strogo odbijaju kao izuzetak – sramotu i umanjivanje ugleda¹⁵. Cilj prava pristupa informacijama od javnog značaja je upravo u tome da se otkrivaju moguće nepravilnosti koje javna uprava učini u okviru svog delovanja. Takođe, putem prava pristupa informacijama od javnog značaja, ostvaruje se pravo nadzora nad radom javne uprave, a to je i deo ostvarivanja neposredne demokratije. Na isti način kao organi javne uprave, dakle, moraju tog nadzora biti svesni i pojedinci koji stupaju u odnos sa javnom upravom (npr. na osnovu ugovora, poslovne saradnje, itsl.), a time bi morali prihvatiti i činjenicu da se u okviru poslovanja sa javnom upravom njihovo pravo na privatnost u tom poslu može i okrnjiti.

Takvo rešenje doduše, pokušava da „omekša“ treći izuzetak (dakle, ako je u pitanju lice koje je svojim postupanjem, pre svega u vezi sa privatnim životom dalo povod za zahtev za informacijom). Taj izuzetak bi, ipak, mogao da bude sporan sa stanovišta Zakona o zaštiti podataka o ličnosti, a još više sa stanovišta gore opisanih međunarodnih dokumenata iz oblasti zaštite ličnih podataka. Naime putem takve odredbe se, kao što je predviđeno trećim izuzetkom, u život, intimu i privatnost pojedinca može (suviše široko) uvesti načelo pristupa javnim informacijama. Po našem mišljenju, domet ZSPIJZ zbog načela materijalizovanog oblika (koji utvrđuje da dokument mora da postoji, odnosno da se informacija nalazi u nekom dokumentu i da mora biti u posedu državnog organa) takoreći ne može da obuhvati privatnost (i visokih funkcionera), jer podatke iz privatnog života pojedinaca državni organi po pravilu ne poseduju (svakako, osim nekih ličnih podataka, koji su uži deo prava na privatnost). Definicija koju sada sadrži ZSPIJZ, može da znači da organ koji odlučuje može da otkrije i lični podatak koji je „jedino“ zanimljiv za javnost. ZSPIJZ naime, ne utvrđuje jasne granice za određenje kada je u pitanju lični podatak koji je u interesu javnosti, a gde počinje informacija koja je samo zanimljiva za javnost. Sadašnje rešenje time što uvodi takav izuzetak (uprkos ograničenju iz čl. 8.), sužava krug privatnosti i bez potrebe (može da) ugrožava privatnost pojedinca. Uz pravu kombinaciju odredaba ZSPIJZ, naime, tražilac bi mogao da zahteva informaciju koja

15 Kanadski informacioni poverenik John Reed je u jednoj prilici rekao: „*Embarrassment is not one of the exceptions*“.

je doduše povezana sa određenim interesom, ali bi ipak morala kao izuzetak (zaštita ličnih podataka) da bude zaštićena, a organ bi takvu informaciju zbog odredbe o ugledu i 3. izuzetka (dakle, izuzetka „ako se radi o licu koje svojim ponašanjem...“) morao da prosledi javnosti. Isto tako, kao autori ove analize, na ovom mestu još jedanput naglašavamo značaj što bržeg (ponovnog) usvajanja zakona o zaštiti ličnih podataka i ustanovljenja nezavisnog državnog organa, koji bi u takvim slučajevima, kao što je opisan u ovom stavu, bio nadležan da na institucionalnom nivou obezbedi pravo pojedinca na zaštitu njegovih ličnih podataka.

Bez obzira na prethodno pomenuto, takvo uređenje bi moglo biti sporno i sa stanovišta novog Ustava Republike Srbije¹⁶. Naime, čl. 20. utvrđuje da se ljudska i manjinska prava, garantovana Ustavom, mogu zakonom ograničiti, ako ograničenja dozvoljava Ustav, u svrhe radi kojih to Ustav dozvoljava, u nužno potrebnom obimu da se ustavna svrha ograničenja zadovolji u demokratskom društvu i bez zadiranja u suštinu zajemčenih prava. Kao što je, dakle, opisano u prethodnim poglavljima, po mišljenju autora, ustavno sporna bi mogla da budu oba oblika ograničavanja – kako, ograničavanje prava pristupa informacijama od javnog značaja, tako i ograničavanje prava na zaštitu ličnih podataka.

Pravo zaštite ličnih podataka je, doduše, ustavna kategorija pa ipak uz uzimanje u obzir testa srazmernosti¹⁷ u oblasti pristupa informacijama od javnog značaja, nad tim pravom često prevlađuje pravo pristupa informacijama od javnog značaja. Kao autori analize, na ovom mestu, upućujemo na razmišljanje o mogućoj izmeni tog člana, na način da se zaštita ugleda izbriše kao jedan od izuzetaka za odbijanje pristupa informaciji od javnog značaja.

Isto tako, po mišljenju autora ove analize, preširoko je postavljena zaštita prava na privatnost („...ugrozio pravo na privatnost...“), jer kao „najviše“ pravo zahvata i ostala prava, na primer pravo na tajnost glasila. U postupku odlučivanja moglo bi da dođe do slučaja kada tražilac zahteva dopis pojedinca, koji je taj adresirao na državni organ, a državni organ bi mogao da se poziva na zaštitu tajnosti glasila (a još i na ugled pojedinca) i tako bi mogao zakonito, a ne u skladu sa opštim načelima o pristupu informacijama od javnog značaja da takav zahtev odbije po čl. 14. ZSPIJZ. Sigurno, svako pozivanje na pravo privatnosti nije u suprotnosti sa načelom pristupa informacijama od javnog značaja, pa ipak srpski ZSPIJZ ne utvrđuje detaljnije

16 U fazi pisanja ove analize, Ustav Republike Srbije je bio potvrđen na referendumu 28. i 29. oktobra 2006.

17 Taj test odmeravanja ustavnih prava poznaje na primer Ustav Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/91, sa izmenama), koji u 3. stavu, 15. člana, utvrđuje da su ljudska prava i osnovne slobode ograničeni samo pravima drugih i u slučajevima koje utvrđuje ovaj Ustav. Ustav Republike Srbije takav test odmeravanja ne poznaje, a poznaje izvedeni test odmeravanja na zakonskoj ravni (u obliku ograničavanja ustavnih prava zakonom), koji je Utvrđen u članu 20. Ustava Republike Srbije. Test odmeravanja (*Public interest test*) uvodi i Preporuka br.2 (2002) Saveta ministara državama članicama o pristupu službenim dokumentima

kada jedno pravo ima prednost nad drugim, odnosno ne upućuje na zakon (o zaštiti ličnih podataka), koji bi takvu vrstu odnosa detaljnije regulisao. Zbog toga u tom delu zakon dopušta odlučivanje na osnovu slobodne procene nadležnim licima za pristup informacijama od javnog značaja.

Činjenica da ZSPIJZ omogućava uvid u podatke o privatnosti pojedinca, ako se taj pojedinac sa tim saglasi, u skladu je sa čl. 7. st. 1. tač. 2. Direktive 95/46/ES, koja utvrđuje da se lični podaci pojedinca obrađuju pod uslovom da se pojedinac na koga se odnose ti podaci, neosporno sa tim saglasio. Potrebno je naglasiti, da bi informacije od javnog značaja trebalo prosuđivati nezavisno od saglasnosti pojedinca. Činjenica, da neki dokument ima svojstvo informacije od javnog značaja koja sadrži podatak o privatnosti pojedinca, još ne znači da je u tom delu dozvoljeno, odnosno potrebno tražiti saglasnost pojedinca na kojeg se odnosi podatak o privatnosti (lični podatak). Naime, činjenica je da informacija od javnog značaja može da bude i informacija koja ima svojstvo ličnog podatka, ali da taj podatak ipak nije štićen. Traženje saglasnosti pojedinca, na koga se odnosi ličnih podatak (podatak o privatnosti) znači da se na takav način može krnjiti informacija od javnog značaja. Tu odredbu treba tumačiti samo tako da se informacija o pojedincu, koju bi organ na osnovu ZSPIJZ odbio, prosledi javnosti pod uslovom da se pojedinac uprkos mogućnoj primeni izuzetka koji bi zaštitio njegov podatak ipak, sa tim saglasi.

Autori istraživanja vide jednu od mogućnosti za otklanjanje nepravilnosti u pređašnjim stavovima u regulisanju konkretnog izuzetka zaštite ličnih podataka, odnosno informacione privatnosti, od pristupa informacijama od javnog značaja, koji treba formulisati (i tumačiti) usko, a pored toga, i u okviru tog izuzetka, omogućiti vaganje u okviru tzv. testa štete.

Po mišljenju autora analize, preusko je utvrđen i izuzetak iz čl. 14. tač. 2. ZSPIJZ, kada se omogućava uvid u lični podatak (podatak o ličnosti), ako je u pitanju lice u okviru interesa javnosti, naročito ako je u pitanju nosilac državne i političke funkcije i ako je informacija značajna sa stanovišta funkcije koju obavlja to lice. Kao što proizlazi iz navedene odredbe, „rad javnog službenika“ nije potpuno pod nadzorom javnosti jer ZSPIJZ takav uvid ograničava pomoću dva uslova: 1) u pitanju mora da bude lice u okviru interesa javnosti; 2) informacija mora da bude značajna sa stanovišta funkcije koju obavlja.

Kao što je već nekoliko puta navedeno, bitan cilj ZSPIJZ je nadzor rada državnih organa (dakle, rada javnih službenika) i korišćenja javnih sredstava. Ako zakon krnji takvo pravo procenjivanjem da li postoji interes javnosti i značaja informacije s obzirom na funkciju koju obavlja, takav izuzetak ponovo omogućava organima da u okviru svog diskrecionog prava ne odluče u korist tražioca. Sa stanovišta zaštite ličnih podataka takvo rešenje je, doduše primereno pošto ne postoji specijalni za-

kon, odnosno niko ga ne primenjuje. Međutim, ipak je potrebno uzeti u obzir to da su odredbe ZSPIJZ u konkretnom slučaju *lex specialis*, i da kao takav derogira Zakon o zaštiti podataka o ličnosti u onom delu koji se odnosi na delovanje javnog službenika i korišćenje javnih sredstava. Upravo ta dva vida stanovišta su u većini slučajeva ona koja tražioci najčešće nadziru.

U pogledu navedenog, kao autori predlažemo razmišljanje o mogućoj izmeni razmatrane zakonske odredbe. Kao primer navodimo definiciju slovenačkog ZDIJZ¹⁸. U čl. 6. st. 3. utvrđeno je da pristup zahtevanoj informaciji – bez obzira na odredbe 1. stava (u kojem zakon nabroja izuzetke, i lični podatak) treba dozvoliti, ako su u pitanju podaci o korišćenju javnih sredstava ili podaci povezani sa vršenjem javne funkcije ili radnog odnosa javnog službenika.

Upoređenje slovenačke i srbijanske odredbe, dakle, jasno pokazuje da je zakonodavac u Republici Sloveniji želeo tražiocima da omogući uvid u rad javnih službenika i korišćenje javnih sredstava bezuslovno, i sa stanovišta zaštite ličnih podataka. Dakle, zakon nije postavio dodatne uslove koji bi organima omogućili legitimno prikriivanje informacija od javnog značaja. Suprotno tome, zakonodavac u Republici Srbiji je odlučio da pristup zahtevanoj informaciji podvrgne odmeravanju u smislu gore opisanih uslova.

Kada uzmemo u obzir uvodni tekst razmatranog člana moglo bi se čak dogoditi da odluka zadire u privatnost pojedinca i njegov ugled i u slučaju kada to, u skladu sa opšte usvojenim standardima EU i Saveta Evrope, ne bi smelo da se dogodi. Na ovom mestu potrebno je pomenuti jednu od najpoznatijih presuda Evropskog suda za ljudska prava *Von Hannover v. Germany*¹⁹, u kojoj je sud postavio pravilo granice privatnosti. U konkretnom slučaju, pre svega je značajna konstatacija suda da i javna lica (dakle, lica koja su u društvu najviše na udaru javnosti) imaju *par excellence* pravo na zakonito očekivanje zaštite privatnog života. Odluke na osnovu ZSPIJZ bi, dakle, mogle da budu u suprotnosti sa sudskom praksom Evropskog suda za ljudska prava²⁰. Naglašavamo da je zadiranje u privatnost pojedinca (gledano iz šireg ugla, a ne samo iz ugla zaštite ličnih podataka) utoliko više moguće, jer Zakon o zaštiti podataka o ličnosti ne „pokriva“ čitav spektar prava na privatnost. Pre svega u delu prava na privatnost, koji Zakon o zaštiti podataka o ličnosti ne štiti, moguće su zloupotrebe u skladu sa opisanim. Zbog toga bi bilo potrebno razmatrati izuzetak utvrditi detaljnije.

18 (Uradni list RS, št.51/06, službeno prečišćen tekst 2)

19 *Application no. 59320/00, presuda od 24.6.2004.*

20 Dakle, srpski ZSPIJZ ne utvrđuje kao slovenački ZDIJZ da lični podatak u okviru rada javnog službenika ili korišćenja javnih sredstava nije zaštićen. Granica koju postavlja slovenački ZDIJZ je u tome da ograničava otkrivanje ličnih podataka o radu javnog službenika. Sve što je ispod te granice zadire u privatnost pojedinca.

Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i tajni podaci

Autori ove analize, imajući u vidu nepostojanje zakonske regulative o osnovnom ljudskom pravu na zaštitu ličnih podataka, naglašavaju i nepostojanje odgovarajućeg zakona u Republici Srbiji kojim bi bila regulisana oblast tajnosti dokumenata. Pre svega, činjenica da je u čl. 9. st. 1. tač. 5. ZSPIJZ tajnost utvrđena kao izuzetak, samo naglašava potrebu da se zakon o tajnim podacima što pre usvoji. Takva zakonska praznina u prvom redu, najverovatnije, ima za posledicu kršenje načela što veće mogućnosti pristupa dokumentima, kao što je to predviđeno Uredbom EU (autori još jedanput naglašavaju da su svesni toga da pomenuta uredba za Republiku Srbiju (još) ne važi, a bez sumnje će doći u obzir u toku približavanja pravnog poretka Republike Srbije Evropskoj uniji), jer organ može, kao tajni, označiti dokument koji inače ne bi smeo tako označiti.

Bez obzira na navedeno, u međunarodnom pravnom poretku je opšteusvojeno stajnište da postoji potreba zaštite osnovnih interesa države²¹. Dakle, zaštita osnovnih interesa države može da bude legitiman osnov za odbijanje zahteva za pristup informacijama od javnog značaja, ali to ipak mora da bude – kao i svi ostali izuzeci – tumačeno usko, koliko je to moguće. Pošto ne postoji odgovarajuća zakonska regulativa te oblasti, onda je i organu oduzeta mogućnost osnovnog tumačenja. Zakon o tajnim podacima bi morao detaljno da reguliše i oblast tzv. internih dokumenata.

21 Više, Prepeluh, *Pravica dostopa do informacij javnoga značaja*, doktorska disertacije, Ljubljana 2004, str. 172

Test interesa javnosti sa stanovišta Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja

Testom interesa javnosti se u pravo pristupa informacijama od javnog značaja uvođe metode ustavnog prava. Test srazmernosti iz kojeg su ustavni sudovi i poverenici, odnosno komesari, kako ih ponegde nazivaju (pritužbeni organi za zaštitu pristupa informacijama od javnog značaja), razvili posebnu vrstu trodelnog testa mogu da budu izuzetna pomoć prilikom upotrebe testa interesa javnosti. Taj test je zapravo, samo posebna varijanta ustavnog testa srazmernosti. Potrebno je biti svestan činjenice da se test srazmernosti koristi samo u slučaju uporednog korišćenja dva osnovna ljudska prava, ili više osnovnih ljudskih i drugih ustavom zaštićenih prava i dobara. Sa druge strane, test interesa javnosti možemo da primenjujemo i u slučaju izuzetaka od slobodnog pristupa koji nemaju značaj zaštite nekog ljudskog ili drugog ustavnog prava ili dobra (prava koja imaju npr. privredna društva – poslovna tajna; ili organi javnog sektora – tajni podaci, poreska tajnost pravnih lica, i sl.). Zanimljivo rešenje je uveo srbijanski zakon u čl. 8, prema kojem je test srazmernosti (koji je praksa detaljnije razradila trodelnim testom) utvrdio za sve izuzetke. Trodelni test, koji opisujemo u ovom poglavlju, međutim, ne smemo da poistovećujemo sa trodelnim testom koji predstavlja pomoć u izvođenju testa srazmernosti. Trodelni test kao pomoć za izvršavanje testa interesa javnosti (koji nije jednak sa testom srazmernosti, već je iz njega izveden) proizlazi samo iz sličnih stanovišta, odnosno kriterijuma trodelnog testa koji su razvili ustavni sudovi. Taj test je, naime, prilagođen jedino proceni interesa javnosti, što predstavlja specifičan element prava pristupa javnim informacijama.

Da bi dobro razumeli test interesa javnosti neophodno je poznavati nekoliko opštih vidova izuzetaka. Jedino tri grupe dokumenata ne pripadaju osnovnom načelu slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja:

1. Kao prvo, to su svakako one informacije koje po svojoj sadržini uopšte nisu informacije od javnog značaja (lična zdravstvena knjižica, pasoš, privatna pošta na službenoj elektronskoj adresi...).
2. U drugu grupu spadaju dokumenti koji, doduše, po sadržini imaju prirodu informacije od javnog značaja, ali ipak iz drugih razloga su već unapred izuzeti iz ovog opšteg režima (tzv. isključenja). U starijim porecima drugih

država, zakonodavac je više puta utvrdio apriorno isključenje određenih informacija od javnog značaja iz opšteg režima pristupa za određene organe, pre svega bezbednosno-obaveštajne službe, ili je isključio određenu vrstu informacija. U srbijanskom zakonu nema ni jednog isključenja.

3. U trećoj grupi nisu slobodno dostupni oni dokumenti koji predstavljaju izuzetke od pristupa javnosti u skladu sa izuzecima koje utvrđuje zakon. Te izuzetke delimo na relativne i apsolutne. Relativni izuzeci su oni na koje možemo da primenimo test interesa javnosti, a apsolutni izuzeci su oni zbog kojih moramo da odbijemo pristup dokumentu koji sadrži informacije koje odgovaraju definiciji nekog od apsolutnih izuzetaka, čak i ako bi interes javnosti mogao da ima prednost nad nekim drugim interesom.
4. Potrebno je pomenuti i četvrtu vrstu dokumenata, koja će u srbijanskom pravnom poretku doći u obzir kada Srbija postane članica EU. Tada neće biti slobodno dostupni dokumenti koji zbog prednosti pravnog poretka EU predstavljaju izuzetke po odredbama Uredbe (ES), br.1049/2001 Evropskog parlamenta i Saveta od 30. maja 2001. o pristupu javnosti dokumentima Evropskog parlamenta, Saveta i Komisije¹.

Pošto smatramo da u srbijanskom zakonu o pristupu javnim informacijama nema testa interesa javnosti, svi izuzeci u tom zakonu spadaju među „stroge“, apsolutne izuzetke koji su ipak „olabavljeni“ makar putem testa štete. Pomoću testa štete obavezno lice prosuđuje da li bi otkrivanje dokumenta uzrokovalo štetu određenom zaštićenom subjektu, objektu, ili pravu. Izuzeci su relativizirani i trodelnim testom iz 8. člana ZSPIJZ.

1. Šta je test interesa javnosti

Ukratko rečeno, u pitanju je vrsta testa vaganja (tzv. *balance test*), putem kojeg nadležan organ, pritužbeni organ, kao i sud u postupku upravnog spora, mora da proceni kada pravo javnosti da zna ima prednost u odnosu na neko drugo pravo, odnosno izuzetak iz zakona, čak i ako bi se otkrivanjem izazvala šteta. Britanski informacioni poverenik kaže da se testom interesa javnosti ne otkriva ono što je *zanimljivo* za javnost već ono što je u *interesu javnosti*.

Nekoliko saveta na koji način treba sabrati negativne i pozitivne učinke, i na kraju proceniti da li prednost treba da ima pravo da se zna (interes javnosti, dakle) ili izuzetak:

1. Interes javnosti za otkrivanje biće, verovatno, jak u ovim primerima:
 - otkrivanje koristi kod razumevanja tematike koja je trenutno u javnoj raspravi;

1 Službeni list EU, L 145, 31/05/2001, str. 0043 – 0048

- tema je izazvala javnu ili parlamentarnu raspravu;
 - odgovarajuća javna rasprava nije moguća bez široke dostupnosti relevantnih informacija;
 - tema pogađa veliki broj fizičkih ili pravnih lica;
 - tema pogađa javnu bezbednost ili javno zdravlje;
 - otkrivanje informacije doprinosi odgovornosti i transparentnosti odlučivanja;
 - tema se nadovezuje na sticanje ili korišćenje javnih sredstava.
2. Faktori koji mogu da utiču na odluku *protiv* otkrivanja u većini su oni koji su navedeni u izuzecima, a mogu biti vezani i za druge činjenice, npr. u slučaju zaštite ljudskih prava, ili u slučajevima u kojima bi otkrivanje moglo da utiče na pravo na pravično suđenje.
3. Činjenice koje *nisu* relevantne za upotrebu testa interesa javnosti, uključuju:
- osramoćenje javnog funkcionera ili službenika;
 - mogućnost gubitka poverenja u javnu instituciju;
 - pretpostavka prevelike tehničke zahtevnosti informacije koju prosečan građanin ne bi razumeo;
 - necelovitost informacije koja bi mogla da zavede, da pogrešno informiše javnost (u takvom slučaju potrebno je objasniti kontekst informacije prilikom javne objave).

Šta znači izraz „javnost“? Definiciju takvog izraza nećemo naći ni u jednom zakonu. Izraz javnost može da se koristi kao geografski pojam, npr: stanovnici mesta, državljani određene države. A izraz se može upotrebiti i u kvantitativnom smislu, npr. većina stanovništva određenog mesta.

U oblasti odnosa sa javnošću poznajemo više različitih javnosti: interene, eksterne, a te dalje možemo da delimo još na stručne javnosti, opšte, političke, i sl. Za izvođenje testa interesa javnosti, dakle, nije relevantno o koliko velikoj i kakvoj javnosti je reč. A značajna je činjenica da se taj test ne sme izvoditi kada iz zahteva shvatimo da se traži jedino radi privatnih interesa jednog ili više pojedinaca. Uvek će na kraju odlučivati oni koji će morati da utvrde na koji deo ili delove društva utiče primena testa interesa javnosti.

2. Trodelni test

Značajnu pomoć u izvođenju testa interesa javnosti i testa štete daje tzv. trodelni test koji su sudovi najpre razvili kao pomagalo u izvođenju testa srazmernosti na osnovu međunarodnih akata (Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda Saveta Evrope², Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima Organizacije Ujedinjenih nacija³ – oba dokumenta su neposredno primenjiva i u srbijanskom pravnom poretku). Ovaj test služi kao osnova za prosuđivanje zakonitosti i za obrazloženje ustavnih ograničenja pojedinih ustavnih prava. Prilikom prosuđivanja između prava na zaštitu ličnih podataka i prava javnosti na informisanost, upotreba trodelog testa je u konkretnom slučaju osnov za prosuđivanje da li i kada je pravo na slobodno izražavanje, možda, jače od prava na zaštitu privatnosti, odnosno ličnih podataka.

Trodelni test, koji prema uporednom pravu koriste ovlašćena lica, a u stvarima iz oblasti pristupa javnim dokumentima i sudovi, zasniva se na ovim pretpostavkama:

1. Da li je ograničenje prava na informaciju od javnog značaja utvrđeno zakonom? Definisane i određivanje zakonito utvrđenog cilja (interesa).
2. Da li bi otkrivanje značilo pretnju da će biti prouzrokovana ozbiljna šteta tom zakonitom cilju (interesu)? Test ozbiljne opasnosti.
3. Da li je šteta koja bi nastala zakonito zaštićenom cilju (interesu), veća od opravdanog interesa javnosti da ima na raspolaganju tu informaciju? Definisane i utvrđivanje interesa javnosti.

U prvoj tački je potrebno utvrditi da li za odbijanje imamo osnov u zakonu. Druga tačka je stepen na kojem je potrebno upotrebiti test štete. Treća tačka predstavlja upotrebu testa interesa javnosti, kada dakle, ako okrenemo drugačije nego što smo naveli u 3. tački, prosuđujemo da li je interes javnosti veći od štete, koja bi nastala otkrivanjem neke informacije.

Pogledajmo sada kakva je mogućnost upotrebe trodelnog testa po srbijanskom Zakonu o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. U prvom delu tog testa moramo se upitati šta su to ograničenja pristupa informacijama. U zakonima iz oblasti pristupa javnim informacijama nalazimo ih obično među izuzecima koje je potrebno tumačiti usko i po pravilu kao *numerus clausus* (osim ako zakon o pristu-

2 Vidi npr. članove od 8–11

3 Usvojila ga je Generalna skupština UN 16. decembra 1966, Rezolucijom br. 2200 A(XXI). Stupio je na snagu 23. marta 1976. u skladu sa 49. članom

pu javnim informacijama ne dopušta da i drugi zakoni mogu da utvrđuju izuzetke⁴). U srbijanskom zakonu to su članovi 9, 13. i 14. Ograničenja slobodnog pristupa nalazimo i u čl. 2. koji utvrđuje definiciju informacije od javnog značaja, posredstvom kriterijuma materijalizovanog oblika. Ovaj kriterijum predviđa da dokument mora postojati u trenutku podnošenja zahteva, da se nalazi u posedu organa i da je nastao u vezi sa radom organa javnog sektora. Dodatno je postavljen još i kriterijum opravdanosti da se zna, naime, da se informacija od javnog značaja mora odnositi na sve o čemu javnost ima opravdan interes da zna. Takvu odredbu, da se mora utvrđivati još i opravdan interes javnosti ne susrećemo u prihvaćenim standardima iz oblasti pristupa javnim informacijama. Dakle, u srbijanskom zakonu nalazimo vaganje već pri samom definisanju informacije od javnog značaja, kada još uopšte ne dolazimo do mogućnosti odbijanja na osnovu izuzetka (ako to posmatramo iz ugla organa). Na taj način, već tada možemo nekim nevezanim i neodređenim odmeravanjem da prosudimo da u konkretnom slučaju uopšte nije u pitanju informacija od javnog značaja i da na toj osnovi odbijemo pristup. Takvo tumačenje je možda malo preusko, jer će organ biti taj koji će ipak morati da dokaže da za otkrivanje ne postoji opravdani interes javnosti (dokazivanje negativnog?), a dokazivanje će bez uzimanja u obzir izuzetaka biti olakšano pošto organ neće biti vezan izuzecima. Na osnovu pregleda strane prakse možemo da kažemo da formulacija 2. i 4. člana srbijanskog zakona svakako ne predstavlja test interesa javnosti.

Komentar Poverenika za informacije od javnog značaja Republike Srbije:

Na str. 81. i 82. autori analize konstatuju da se već pri samoj definiciji informacije od javnog značaja, u Zakonu o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja („Sl. glasnik RS“ br.120/04), daje mogućnost organu da, nevezano za propisane izuzetke, slobodno zaključi da se ne radi o informaciji od javnog značaja i da odbije zahtev, te da čl. 2. Zakona zapravo uvodi dodatni uz već propisane izuzetke.

Ovakvo tumačenje je zaista rigidno i izuzetno usko. Budući da i sami komentatori konstatuju da je takvo tumačenje preusko, treba ga shvatiti pre svega kao predlog da bi kod određivanja pojma informacije od javnog značaja u čl. 2. Zakona, navođenje opravdanog interesa javnosti da zna, trebalo izostaviti, kao nepotrebno, čime bi se otklonila moguća tumačenja zakona na štetu ostvarivanja prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja. S tim u vezi vredi podsetiti i na činjenicu da zakon izričito zabranjuje kroz odredbu člana 8, bilo kakvo ograničenje prava na slobodan pristup informacijama osim izuzetno, kad je propisano samim zakonom i ako je to neophodno u demokratskom društvu radi zaštite od ozbiljne povrede pretežnijeg interesa zasnovanog na Ustavu ili zakonu.

4 U 3.stavu, 25.člana Zakona o slobodi pristupa informacijama u Federaciji Bosne i Hercegovine nalazimo zanimljivo rešenje koje bi trebalo da sprečava dodavanje novih izuzetaka izvan opšteg zakona, dakle, u specijalnim zakonima: „Zakoni koji se usvoje nakon donošenja ovog zakona, a čija svrha nije izmjena ili dopuna ovoga zakona, ni na koji način ne mogu ograničiti prava i obaveze utvrđene ovim zakonom.“

Sledeći smisao celog zakona, očigledno je da je zakonodavac pri određivanju pojma informacije od javnog značaja, izraz da je informacija sve ono o čemu javnost ima opravdan interes da zna, uz date elemente informacije, upotrebio kao načelnu odrednicu koja se daljim odredbama zakona razrađuje, prvenstveno kroz čl. 4. o zakonskoj pretpostavci opravdanog interesa.

Mogućnost organa vlasti da dokazuje odsustvo opravdanog interesa ne znači ništa drugo nego da organ vlasti tražiocu informacije na taj način uskraćuje pravo na slobodan pristup informacijama, kako i sami autori konstatuju. To praktično znači da se dokazivanje odustva opravdanog interesa (za koji se inače pretpostavlja da uvek postoji), svodi na dokazivanje postojanja razloga za uskraćivanje prava na slobodan pristup informacijama. Imajući u vidu odredbu čl. 8. Zakona koja izričito kaže da se pravo na slobodan pristup informacijama može samo izuzetno podvrći ograničenjima propisanim ovim zakonom, uskraćivanje ovog prava, odnosno dokazivanje odsustva opravdanog interesa javnosti da zna, nije moguće ni zbog jednog drugog razloga osim onih koji su navedeni u čl. 9, 13. i 14. Zakona, pri čemu i te izuzetke, prema opšte prihvaćenim stavovima i iskustvima demokratskih zemalja, treba usko tumačiti.

Da je namera zakonodavca bila da odsustvo opravdanog interesa javnosti uvede kao poseban razlog za ograničenje prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja, ovaj razlog bi, logično, sa stanovišta same sistematike zakona, morao biti naveden u nekom od članova u okviru Poglavlja II zakona – Isključenje i ograničenje slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja. Zbog toga, u odsustvu preciznije formulacije, nema mesta tumačenju da „opravdan interes javnosti“ iz čl. 2. Zakona predstavlja dodatni razlog za ograničenje prava.

Da bismo potkrepili tvrdnje, pogledajmo definicije u slovenačkom, bosanskom i hrvatskom zakonu, te definiciju u Uredbi 1049/2001 o pristupu dokumentima Evropskog parlamenta, Saveta i Komisije.

Definicija u slovenačkom zakonu o pristupu informacijama od javnog značaja glasi: „Informacija od javnog značaja je informacija koja potiče iz radnog područja organa, a ima oblik dokumenta, predmeta rada, dosijea, registra, evidencije ili druge dokumentarne građe, koje je organ sam izradio, u saradnji sa drugim organom, ili primio od drugih lica.“ Zanimljivu definiciju informacija od javnog značaja ima zakon Federacije BiH. U prvom članu utvrđuje da organ mora da poseduje informaciju, a u 3. članu definiše informaciju kao „...svaki materijal kojim se prenose činjenice, mišljenja, podaci ili bilo koji drugi sadržaj, uključujući svaku kopiju ili njen dio, bez obzira na oblik, karakteristike, vrijeme kada je sačinjena i kako je klasificirana.“ I hrvatski zakon ima definiciju informacije od javnog značaja „slobodnu od tereta dokazivanja“. U 4. članu utvrđuje da sve informacije koje poseduju, raspolazu ili nadziru tela javne vlasti, moraju biti dostupne zainteresovanim ovlašćenim licima prava na informaciju. A u 3. članu nalazimo još malo više „tehničku“ definiciju,

koja utvrđuje da je informacija podatak, fotografija, crtež, film, izveštaj, akt, tablica, grafikon, nacrt ili drugi prilog, koje poseduju, njima raspolazu ili nadziru tela javne vlasti, bez obzira na to da li je pohranjena u nekom dokumentu ili nije, kao i bez obzira na izvor, vreme nastanka, mesto pohranjivanja, na način saznavanja, na to po čijem nalogu, u čije ime i za čiji račun je informacija pohranjena, ili drugo svojstvo informacije. U 3. članu Uredbe 1049/2001 je utvrđeno da „dokument“ znači svaku sadržinu bez obzira na to, kakav je njen medijum (napisana na papiru ili pohranjena u elektronskom obliku ili kao zvučni, vizuelni ili audiovizuelni zapis) o pitanju koje se odnosi na politiku, delatnosti ili odluke iz oblasti odgovornosti institucije.

Srbijanska definicija, bez sumnje, odstupa od standarda koje su utvrdili zakonodavci širom Evrope, kao i od standarda EU. Zato bi bilo potrebno da se u budućnosti postojeća definicija izmeni, da se iz nje isključi deo o opravdanom interesu, jer to može da izazove nepotrebne teškoće u tumačenju ograničavanja pristupa javnim informacijama. Takva definicija može organima da omogući dodatno zatvaranje pred javnošću, a tražiocima informacija postavlja dodatnu birokratsku prepreku. Definiciju vidim kao „obrnuti test interesa javnosti“ (reverse public interest test), koji ne olakšava izuzetke, što je osnovni cilj testa interesa javnosti, već ih dodatno sužava.

Komentar Poverenika za informacije od javnog značaja Republike Srbije:

Navode autora na str. 84. o potrebi da se iz definicije informacije u čl. 2. Zakona isključi „opravdan interes javnosti“ i da takva definicija može biti zloupotrebljena i dovesti do zatvaranja organa pred javnošću, u načelu treba podržati. Poverenik se kao što je napred rečeno, slaže sa takvim stavom, s tim da se do odgovarajućih izmena Zakona, odredbe ovog pa ni drugih članova ne smeju tumačiti na način kojim bi bio smanjen ostvareni nivo primene Zakona.

I kako mogu organi, na osnovu navedenog, uopšte da koriste trodelni test? Po našem mišljenju, jedino ograničeno – do 2. tačke testa, a 3. tačka testa ne dolazi u obzir kao prihvaćeni test interesa javnosti, jer na osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, posle izvedenog testa štete ne postoji više nijedna pravna mogućnost za procenjivanje javnosti nekog dokumenta sa stanovišta interesa javnosti⁵.

5 Svakako, uvek je moguće upotrebiti ustavni test srazmernosti, ali ovaj primenjujemo samo kada su u pitanju ustavna prava. Sada kada je Srbija unela odredbu o pristupu javnim informacijama u svoj novi Ustav, i to pravo je postalo osnovno ljudsko pravo u državi, takvo vaganje se može pravno izvesti i u upravnim postupcima, jer naime ne smemo zaboraviti da je ustav direktno primenjiv pravni akt i u upravnim postupcima (sa upozorenjem na nepostojanje *exception illegalis* u upravnim postupcima), a jedino za rešavanje kolizije između ustavnih prava (npr. pristupom javnim informacijama i zaštitom ličnih podataka) izvan dometa ustavnog testa srazmernosti, odnosno proporcionalnosti ostaju npr. tajni podaci, poslovna tajna itd.

Komentar Poverenika za informacije od javnog značaja Republike Srbije:

Tvrđnju autora analize na str. 84. i 91. o odsustvu bilo kakve pravne mogućnosti za „procenjivanje javnosti nekog dokumenta sa stanovišta interesa javnosti“ kod trodelnog testa i postojanju „kvazi“ testa interesa javnosti u našem zakonu, takođe treba shvatiti kao dobro namernu, ali maksimalno tvrdu, izuzetno kritičku prema postojećoj formulaciji. Ukupna intencija našeg zakona, i sve pomenute zakonske odredbe govore u prilog nesumnjivoj obavezi državnih organa da primenjuju test javnog interesa. Zato iako, ponavljam izuzetno tvrda, artikulacija komentara treba da bude shvaćena pre svega kao preporuka autora komentara za bolju, jasniju i precizniju zakonsku formulaciju u smislu unošenja izričite zakonske odredbe o sprovođenju testa interesa javnosti u slučaju sukoba dva interesa, čime bi se smanjio prostor, odnosno otklonila mogućnost različitih tumačenja, olakšalo samim organima vlasti prilikom postupanja po zahtevima i što je najvažnije otklonila mogućnost za uskraćivanje odnosno ograničavanje prava na slobodan pristup informacijama.

Po testu srazmernosti, utvrđenom u čl. 8. ZSPIJZ, postupak procenjivanja je drugačiji, jer se procenjivanje po 3. tački bitno razlikuje zato što interes javnosti nije u ZSPIJZ utvrđen kao merilo vaganja. Naime, kod klasičnog testa srazmernosti⁶ možemo da vagamo jedino zakonom utvrđena prava i druga osnovana prava⁷ i zato, imajući u vidu odredbu čl. 8, moramo trodelni test da koristimo u svim drugim izuzecima od slobodno dostupnih informacija, navedenih u ZSPIJZ, koji se moraju ublažavati testom štete. A u ZSPIJZ ne postoji interes javnosti među dobrima, odnosno argumentima u korist otvaranja informacija.

Komentar Poverenika za informacije od javnog značaja Republike Srbije:

Zaključak je autora da Zakon ne sadrži test interesa javnosti, već da član 8. dozvoljava samo „klasičan test srazmernosti po kome možemo da vagamo jedino zakonom utvrđena prava i druga osnovna prava“, dakle dva prava, te da u Zakonu ne postoji interes javnosti među dobrima. Član 9. Zakona, po mišljenju autora, sadrži samo test štete, dok ga član 14. ne predviđa. U vezi s tim, zaključuje autor, neophodna je izričita zakonska odredba za izvođenje testa interesa javnosti.

U pogledu ovog pitanja, možemo se složiti samo sa konstatacijom autora da bi postojanje izričite zakonske odredbe o izvođenju testa interesa javnosti bilo od koristi u smislu preciznosti odredaba i njihove primene u praksi.

6 (1) nužnost zahvata, (2) primerenost zahvata za dostizanje željenog, ustavno dozvoljenog cilja, i (3) srazmernost kao vaganje značaja zahvata u ustavno pravo u odnosu na značaj ustavno dozvoljenog cilja, koji želi da zaštiti ili obezbedi drugo ustavno pravo zaštićenog dobra.

7 ZSPIJZ je i one izuzetke koji ne proizilaze iz Ustava, podigao na nivo Ustava (npr. tajni podatak).

Međutim, ne možemo se složiti sa zaključkom autora da Zakon isključuje test interesa javnosti, jer on upravo proističe iz odredaba člana 8. Zakona, po kome se pravo na informaciju od javnog značaja može izuzetno podvrći ograničenjima propisanim ovim zakonom pod uslovom da je to neophodno u demokratskom društvu radi zaštite od ozbiljne povrede pretežnijeg interesa zasnovanog na ustavu ili zakonu. Pored ove odredbe koja se generalno odnosi na sve izuzetke utvrđene čl. 9, 13. i 14.) i odredba čl. 9. tač. 5. posebno govori o potrebi vaganja interesa, tj. interesa javnosti da zna i zaštićenih interesa iz ove odredbe.

Prema dikciji ovih odredaba i Zakona u celini, zaključuje se da one upravo upućuju na obavezu procene rizika i „odmeravanja interesa“ u svakom konkretnom slučaju, na način predviđen tač. 32. Preporuke (2002) 2 Saveta ministara.

- I Prva tačka trodelnog testa zahteva od organa javnog sektora da prvo utvrde, po redu, sledeće:
1. **Da li dokument uopšte postoji** – kriterijum materijalizovanog oblika (organ u postupku pristupa informacijama od javnog značaja nije dužan da stvara nove dokumente, već samo da dostavlja one, koji već postoje i ima ih u posedu);
 2. **Da li je informacija nastala u radu ili u vezi sa radom organa javne vlasti** – organ mora informaciju od javnog značaja da izradi u toku svog rada i u postupcima za koje je nadležan u skladu sa opštim propisima. Dakle, informacija mora da ima vezu sa radnim područjem organa. Pri tome nije neophodno da je organ sam izradio informaciju. Mogao je informaciju dobiti od drugih lica, ili čak od privatnopravnih lica. Područje rada, međutim, treba tumačiti široko, dakle ne jedino sa stanovišta vršenja zadatka iz svoje oblasti (vođenje postupaka) već treba uzimati u obzir sve što državni organ radi u okviru zakona (ovome pripada, na primer, područje javnih nabavki, zapošljavanje javnih službenika, isplaćivanje plata i drugih isplata zaposlenim i saradnicima po ugovoru, i sl.). Informacija od javnog značaja se zato može odnositi na bilo kakvu sadržinu, na svim područjima delovanja obaveznog subjekta, i može da bude povezana sa njegovom politikom, aktivnošću i odlukama, koje ulaze u delokrug, odnosno sferu odgovornosti pojedinog organa.
 3. **Postojanje opravdanog interesa javnosti** – to ograničenje, doduše, zakonodavac ublažava u čl. 4. Zakona, koji određuje da opravdani interes postoji uvek kada se informacija odnosi na ugrožavanje, odnosno zaštitu zdravlja stanovništva i životne sredine. Zakon nakon toga, propisuje da se za sve ostale informacije od javnog značaja pretpostavlja, da opravdani interes javnosti da zna iz čl. 2. Zakona postoji, osim ako organ vlasti dokaže suprotno. Ali, taj izuzetak u korist javnosti ne možemo da shvatimo u apsolutnom smislu, jer još uvek postoji mogućnost da organ može na dokument da primeni neki od izuzetaka iz čl. 9. ili 14. Zakona.

4. **Postojanje izuzetka u zakonu o pristupu javnim informacijama** – u tom segmentu procene javnosti dokumenta pomoću trodelnog testa, potrebno je proveriti da li postoji zakoniti osnov za odbijane pristupa javnoj informaciji. U srbijanskom zakonu je svih 6 izuzetaka navedeno više u smislu nekih opštih klauzula, i svi, podjednako, sadrže test štete.

II Deo drugog testa nalaže onome ko odlučuje da, u vezi sa dokumentom na koji može da primeni neki od izuzetaka iz čl. 9. (iz čl. 14. to ne može, jer taj ne predviđa test štete), proceni štetu nanetu određenom pravu ili pojedincu, odnosno pravnom licu.

U slučaju testa štete (engl. harm test) onaj ko odlučuje mora da proceni da li bi određeni podatak, na koji se odnosi neki od izuzetaka (informacija može da odgovara istovremeno i drugim izuzecima), ipak prosledio javnosti ako taj podatak ne ugrožava (bitno) zaštićeno pravno dobro. U takvom slučaju mora da proceni da li bi „objavlivanjem konkretne informacije bila prouzrokovana (bitna) šteta“⁸. „To znači da se pristup informaciji od javnog značaja može odbiti jedino u slučaju, ako bi njeno otkrivanje ugrozilo zaštićeno pravno dobro, odnosno ako bi tom pravnom dobru prouzorkovalo štetu“⁹. Dakle, potrebno je prosuditi da li bi otkrivanje određenog dokumenta, odnosno informacije od javnog značaja moglo da prouzorkuje štetne posledice određenom interesu, odnosno pravu¹⁰. Potrebno je naglasiti da je teret dokazivanja na organu, koji mora dokazati in concreto nastanak štete. Izuzetke treba tumačiti jedino tako da ugroženost pravnog dobra mora da bude stvarna, a ne samo mogućna ili hipotetička. I evropska praksa zahteva stvarnu, a ne samo mogućnu ili hipotetičku ugroženost zaštićenog pravnog dobra. Dakle, test štete postavlja pretpostavku da je, u načelu, svaki dokument dostupan javnosti, ukoliko institucija ne izrazi verovatnoću da bi otkrivanjem dokumenta bio stvarno pogođen jedan od zaštićenih interesa. U pravnom poretku EU se test štete zahteva za sve pravne izuzetke, a takođe i Preporuka Saveta Evrope (2002) 2, izričito preporučuje da se pristup može odbiti, jedino ako bi otkrivanje dokumenta pogodilo, ili je verovatno da bi pogodilo neki od izričito navedenih legitimnih interesa.

Teorija poznaje više vrsta testova štete, koji se dele na stepene ugroženosti pravnog interesa koji želimo da zaštitimo pomoću izuzetka. Test štete može da bude blaži (ako bi otkrivanje moglo da prouzorkuje štetu), srednji (ako bi otkrivanje ugrozilo ili nanelo štetu zaštićenom interesu) i stroži (ako bi otkrivanje ozbiljno ugrozilo ili nanelo štetu interesu). Slovenački zakon poznaje samo srednji test štete dok, na

8 Žurej u Čebulj Janez, Žurej Jirij, Varstvo osebnih podatkov in informacije javnega značaja, Nebra, Ljubljana September 2005, str. 222

9 Pliščanič, Senko et al., Komentar zakona o dostopu do informacij od javnega značaja, Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti, Ljubljana, 2005, str. 91

10 Pirc Musar, Nataša, Testi tehtanja s poudarkom na testu javnega interesa pri dostopu do informacij javnega značaja, Podjetje in delo 6–7/2005/XXXI, str. 1697

primer, uredba EU iz 2001. godine¹¹ koristi dva stepena. Takođe, i srbijanski zakon poznaje dva stepena, srednji i stroži (ako bi otkrivanje dokumenta ugrozilo ili bitno umanjilo nivo nekog zaštićenog interesa).

III U trećem delu trodelnog testa dolazimo do tzv. testa interesa javnosti, kada možemo dokument, uprkos in concreto dokazanoj šteti da prosledimo javnosti, ako procenimo da je interes javnosti veći od štete koja bi bila naneta određenom zaštićenom dobru. A takvu mogućnost tražiocima, da bi se na test pozivali, i organima da bi na toj osnovi odlučivali, može dati jedino i isključivo zakon o pristupu javnim informacijama, ili neki specijalni zakon za tačno utvrđeni izuzetak od načela slobodnog pristupa. Dakle, neophodna je izričita zakonska odredba za izvođenje testa interesa javnosti.

Osnova prava pristupa javnim informacijama je, naime, slobodan pristup informacijama (što ne znači i besplatan pristup), dakle takav kada nije potrebno iskazivati neki pravni interes za dobijanje određene javne informacije (na primer, da je informacija nekome potrebna za neki krivični, građanski ili upravni postupak, da mu je potrebna radi rešavanja nekih ličnih problema, da mu je potrebna kao dokaz za ostvarivanje nekih prava iz radnog odnosa, i sl.). Osnovna pravila temeljnih ljudskih prava nalažu da u ostvarivanju tih prava ne sme da postoje takve (razmatrane) prepreke¹². Srbijanski zakon, na neki način, postavlja takvu prepreku, doduše ne kao nužnost iskazivanja konkretnog pravnog interesa pojedinca ili pravnog lica, već to ograničenje stavlja u kontekst dokazivanja potrebe javnosti da sazna određenu informaciju. Zakonodavac je, doduše, teret dokazivanja prebacio na obavezne organe koji odlučuju u postupku zahteva za dostupnost informaciji od javnog značaja. Moglo bi se, dakle, konstatovati da formulacija čl. 2. srbijanskog zakona predstavlja dodatan izuzetak u odnosu na ostale izuzetke koji su navedeni u čl. 9. i 14. Reč je o izuzetku koji doprinosi zatvaranju informacije (sa teretom dokazivanja na organu), a ne o izuzetku u korist otvaranja informacija u smislu preovlađujućeg interesa javnosti (overriding public interest).

Za komentar Poverenika za informacije od javnog značaja Republike Srbije, pogledati str. 10.

11 Regulation (EC) No.1049/2001 Regarding Public Access to European Parliament, Council and Commission documents

12 Takvo uputstvo daje državama članicama i Savet Evrope u Preporuci 2 (2002): „Države članice treba da garantuju svakom pojedincu pravo da, na zahtev, ima uvid u službene dokumente u posedu organa vlasti. To načelo treba da se primenjuje bez diskriminacije po bilo kom osnovu, uključujući nacionalno poreklo.“ (Member states should guarantee the right of everyone to have access, on request, to official documents, held by public authorities. This principle should apply without discrimination on any ground, including that of national origin.) Recommendation Rec (2002) 2 of the Committee of Ministers to Member States on Access to Official Documents URL: <http://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=262135&BackColorInternet=9999CC&BackColorInternet=FBB55&BackColorLogged=FFAC75> (15. 11. 2006)

3. Formulacija odredaba zakona u kojima nalazimo test interesa javnosti

U većini zakona nalazimo test interesa javnosti u poglavljima koja utvrđuju izuzetke, što je logično, jer zakonodavac za neke izuzetke može da utvrdi da na njima (osim testa štete) neće da dozvoli dodatno vaganje (apsolutni izuzeci), odnosno da za tačno određene izuzetke utvrdi, odnosno dozvoli mogućnost vaganja interesa javnosti (relativni izuzeci).

Na ovom mestu neće biti suvišno da kažemo, da od 68 država sveta (stanje novembra 2006¹³) koje imaju zakon iz oblasti pristupa javnim informacijama, približno samo trećina zakona ima i test interesa javnosti. Upotreba ovog testa je jedno od mlađih pravila-vodilja, odnosno smernica u razmatranju pristupa javnim informacijama, jer ga je većina država uvela posle 1977. godine¹⁴. Od 2002. godine, pomenuti test svim članicama Saveta Evrope preporučuje u Preporuci (2002) 2 i ta međunarodna organizacija¹⁵. Ali, činjenica je da ga mnogi pravni poreci ne poznaju, iako takav test vaganja nalaže neposredno primenjiva Arhuska konvencija (Srbija ovu konvenciju nije još ratifikovala)¹⁶. Test javnog interesa nalazimo i u Direktivi 2003/4/ES Evropskog parlamenta i Saveta o pristupu javnosti informacijama o životnoj sredini i u Uredbi 1049/2001 o pristupu javnosti dokumentima Evropskog parlamenta, Komisije i Saveta, koji će biti, jednako kao i Arhuska konvencija posle ratifikacije, neposredno primenjivi akti.

Testove javnog interesa za pristup informacijama od javnog značaja ima već priličan broj zemalja u svetu a, između ostalih, to su: Velika Britanija, Japan, Južnoafrička Republika, Trinidad i Tobago, Novi Zeland, Kanada, Australija, SAD, Indija, Lichtenštajn, Bosna i Hercegovina, Estonija, Jamajka, Izrael, Nemačka (savezna država Brandenburg), Slovenija, itd.

U Evropskoj uniji su bez zakona iz područja pristupa javnim informacijama, još uvek, Kipar, Malta i Luksemburg¹⁷.

Pogledajmo nekoliko primera da bismo mogli lakše da shvatimo test u zakonu i da lakše nomotehnički odredimo taj test u mogućim ispravkama srbijanskog zakona.

13 Banisar David, Freedom of Information and Access to Government Records Law Around the World, Freedominfo.org, 2006, <http://www.freedominfo.org/countries/index.htm>

14 Irska 1997., Estonija 2001, Velika Britanija 1.1.2005, Indija 16.05.2005... .

15 Recommendation 2 (2002): "Access to a document may be refused if the disclosure of the information contained in the official document would or would be likely to harm any of the interests mentioned in paragraph 1, unless there is an overriding public interest in disclosure."

16 Države koje su ratifikovale Konvenciju nalazimo na <http://www.unece.org/env/pp/reports%20implementation.htm>, 15.11.2006

17 Banisar David, Freedom of Information and Access to Government Records Law Around the World, Freedominfo.org, 2006, <http://www.freedominfo.org/countries/index.htm>

3.1. Evropa

a) *Savet Evrope ga u Preporuci (2002) 2 preporučuje u sledećem obliku:*

U IV odseku prvo preporučuje moguće izuzetke kao što su nacionalna bezbednost, odbrana, međunarodni odnosi, javna bezbednost, gonjenje kažnjivih dela, poslovni interesi privatnog sektora, itd¹⁸. U drugom stavu za sve izuzetke preporučuje da se pristup dokumentima može odbiti jedino onda kada je testom štete utvrđeno da bi bila naneta šteta određenom zaštićenom dobru, ali i tada predviđa mogućnost otkrivanja ukoliko za to postoji prevlađujući interes javnosti¹⁹.

b) *Uredba 1049/2001 ga utvrđuje na ovaj način:*

U 4. članu utvrđuje izuzetke, koje deli na apsolutne izuzetke, u slučaju kada bi otkrivanje oslabilo zaštitu:

1. Javnog interesa u slučaju javne bezbednosti, odbrambenih i vojnih poslova, međunarodnih odnosa, finansijske, novčane ili privredne politike Zajednice ili države članice;
2. Privatnost i integritet pojedinca, naročito u skladu sa zakonodavstvom Zajednice iz područja zaštite ličnih podataka;

A u drugom stavu definiše relativne izuzetke i nabraja ih taksativno, sa formulacijom da institucije odbijaju pristup dokumentima u slučaju kada bi otkrivanje oslabilo zaštitu navedenih prava, osim ako ne prevlađuje javni interes u korist otkrivanja²⁰.

3.2. Bosna i Hercegovina

Član 5. Zakona o slobodi pristupa informacijama u Federaciji Bosne i Hercegovine određuje utvrđivanje izuzetaka:

18 IV. Possible limitations to access to official documents 1. Member states may limit the right of access to official documents. Limitations should be set down precisely in law, be necessary in a democratic society and be proportionate to the aim of protecting: i. national security, defence and international relations; ii. public safety; iii. the prevention, investigation and prosecution of criminal activities; iv. privacy and other legitimate private interests; v. commercial and other economic interests, be they private or public; vi. the equality of parties concerning court proceedings; vii. nature; viii. inspection, control and supervision by public authorities; ix. the economic, monetary and exchange rate policies of the state; x. the confidentiality of deliberations within or between public authorities during the internal preparation of a matter.

19 2. Access to a document may be refused if the disclosure of the information contained in the official document would or would be likely to harm any of the interests mentioned in paragraph 1, unless there is an overriding public interest in disclosure.

20 Uredba je dostupna, na engleskom jeziku, na <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32001R1049:EN:HTML> (15.11.2006)

„Tražena informacija bit će utvrđena izuzetom od saopćavanja na osnovu ocjene svakog pojedinačnog slučaja, samo ako nadležni javni organ: a) utvrdi izuzetak u smislu čl. 6, 7. i 8. ovog zakona za cijelu ili dio informacije; i 2) utvrdi, nakon obavljenog ispitivanja javnog interesa u smislu čl. 9. ovog zakona, da saopćavanje informacije nije u javnom interesu.“

Zatim, u članovima 6, 7 i 8. bosanski zakon definiše izuzetke. U članu 9. detaljnije opisuje test interesa javnosti koji naziva ispitivanjem javnog interesa, a organima i tražiocima navodi nekoliko slučajeva u kojima bi interes javnosti sigurno prevladao izuzetak. Upravo na bosanskom primeru se jasno vidi razlika između „pravog“ testa interesa javnosti i „kvazi“, osnovanim pravom javnosti da zna, iz srbijanskog zakona. Bosanski zakon, naime, organima naređuje da *otkrivanje* dokumenta, odnosno javne informacije, razmatraju pre svega sa stanovišta nabrojanih elemenata prosuđivanja u korist otvaranja informacije pomoću testa uprkos postojanju nekog od izuzetaka. Suprotno, srbijanski zakon utvrđuje da već samo *postojanje* (a ne ograničavanje, otkrivanje) informacije od javnog značaja, bez obzira na postojanje izuzetka, može da se uslovljava osnovanošću javnosti da zna (osim u slučajevima koje zakon nabroja taksativno). Ako takve osnovanosti nema, informacija doduše može da postoji, ali ne stiče status javne informacije, na koju se primenjuje Zakon o pristupu informacijama od javnog značaja.

„(1) Nadležni javni organ saopćava traženu informaciju, bez obzira na izuzetak utvrđen u skladu sa čl. 6, 7. ili 8. ovog zakona, ako je to opravdano javnim interesom. Pri tome uzima u obzir svaku korist i štetu koje mogu proisteci iz saopćavanja informacija.“

(2) Prilikom donošenja odluke je li *saopćavanje* informacije opravdano javnim interesom, nadležni javni organ razmatra okolnosti naročito uključujući: svako nepoštivanje zakonske obaveze, postojanje bilo kakvog prijestupa, nepravde, zloupotrebe vlasti ili nemara u obavljanju službene dužnosti, neovlaštenog korištenja javnih fondova, opasnosti po zdravlje ili sigurnost pojedinca, javnosti ili okoline.“

Za komentar Poverenika za informacije od javnog značaja Republike Srbije, pogledati prvi komentar na str. 85.

3.3. Slovenija

Slovenački zakon o pristupu informacijama od javnog značaja ima jedanaest izuzetaka definisanih u čl. 6, a stav 2. ovog člana glasi:

„Bez obzira na odredbe prethodnog stava, pristup traženoj informaciji se dozvoljava ako je javni interes u pogledu otkrivanja jači od javnog interesa ili interesa drugih lica za ograničavanje pristupa zahtevanoj informaciji, osim u sledećim slučajevima...“

Ove slučajeve zakon, zatim, taksativno nabraja, a apsolutnih izuzetaka u slovenačkom zakonu ima pet²¹.

4. Zaključak

Test interesa javnosti se preporučuje baš u svim državama, a pre svega u državama sa kratkom tradicijom demokratije, u kojima je javni sektor još uvek više navikao na filozofiju zatvaranja informacija nego na transparentnost. I u tom segmetu bi, zato, bilo potrebno izmeniti srbijanski zakon. Test interesa javnosti je najviši oblik procenjivanja pristupa javnim informacijama koji može da postigne pojedina država. Kažemo da taj test leži u srcu zakona o pristupu informacijama od javnog značaja. Zbog izuzetno široke definicije (ta praktično ne postoji), taj test mnoge države izbegavaju, jer bi on mogao da stvori suviše širok manevarski prostor otvaranju onoga što bi moralo da ostane zatvoreno. Pomenuti test u Sloveniji imamo od juna 2005. godine i za sada ne primećujemo zloupotrebe. Poverenik je taj test, do sada, upotrebio u svom odlučivanju samo četiri puta.

21 <http://www.ip-rs.si/index.php?id=27#c193>, Uradni list RS, št. 96/05

Analiza ankete (n=26)

Organi, kod kojih je izvršena anketa:

1. Trgovinski sud, Niš
2. Okružni sud, Niš
3. Ministarstvo zdravlja, Beograd
4. Okružno javno tužilaštvo, Niš
5. Okružni sud, Novi Sad
6. Viši trgovinski sud, Beograd
7. Trgovinski sud, Beograd
8. Okružno javno tužilaštvo, Novi Sad
9. Trgovinski sud, Novi Sad
10. Ministarstvo unutrašnjih poslova, Beograd
11. Ministarstvo finansija, Beograd
12. Trgovinski sud, Kragujevac
13. Okružni sud, Kragujevac
14. Okružno javno tužilaštvo, Kragujevac
15. Ministarstvo nauke i zaštite životne sredine, Beograd
16. Republički javni tužilac, Beograd
17. Narodna skupština, Beograd
18. Ustavni sud, Beograd
19. Ministarstvo pravde, Beograd
20. Republička radiodifuzna agencija, Beograd
21. V opštinski sud, Beograd
22. V opštinsko javno tužilaštvo, Beograd
23. Sektor za unutrašnju kontrolu policije, Beograd
24. Okružni sud, Beograd
25. Okružno javno tužilaštvo, Beograd
26. Vrhovni sud Srbije, Beograd

1. Uzorak upitnika

UPITNIK O PRIMENI ZAKONA O SLOBODNOM PRISTUPU INFORMACIJAMA OD JAVNOG ZNAČAJA REPUBLIKE SRBIJE

Ovlašćenim licima organa vlasti za postupanje po zahtevima za informacijama od javnog značaja

Funkcija osobe u organu koja daje intervju:

Ime i prezime:

1. U kom obimu ste upoznati sa odredbama FOIA?
 - A. Sa DA ili NE odgovorite na sledeća pitanja:
 - i. Šta je uopšte informacija od javnog značaja?
ZNA NE ZNA
 - ii. U kom vremenu morate odgovoriti (kakvi su rokovi za odgovor po FOIA)?
ZNA NE ZNA
 - iii. Kada kao organ možete produžiti rok odluke?
ZNA NE ZNA
 - iv. Kada se zahtev za pristup može odbiti (nabrojite barem 5 izuzetaka)?
ZNA NE ZNA
 - v. Šta ćete učiniti, ako sa zahtevanim informacijama ne raspolazete, a znate da sa istim raspolaze drugi organ?
ZNA NE ZNA
 - vi. Šta sadrži vaš infomator (katalog informacija)?
ZNA NE ZNA
2. Koliko zahteva ste primili od usvajanja zakona?
 - A. Koliko brojčano:
 - i. manje od 5;
 - ii. od 5 do 10;
 - iii. od 10 do 20;

-
- iv. od 20 do 30;
 - v. od 30 do 50;
 - vi. od 50 do 75;
 - vii. od 75 do 100;
 - viii. od 100 do 150;
 - ix. od 150 do 200;
 - x. ostalo (koliko?) _____
3. Koliko zahteva ste primili od strane novinara?
- A. do 10%;
 - B. od 10 do 20%;
 - C. od 20 do 30%;
 - D. od 30 do 40%;
 - E. više od 40%.
4. Na koliko zahteva ste odgovorili u roku od 15 do 40 dana, od dana prijema zahteva?
- A. U koliko slučajeva ste produžili rok za odlučivanje (od 1 do 10)?
5. Na koliko zahteva niste odgovorili (tzv. ćutanje uprave)?
- i. Kako su na ćutanje reagovali podnosioci zahteva?
 - ii. Da li nameravate na te slućajeve odgovoriti? Kada?
6. Koliko zahteva ste odbili?
- A. Zašto (procenat ili broj)?
 - 1. ne postoji dokument;
 - 2. ugrožen život, zdravlje;
 - 3. ugrožavanje toka krivićnog postupka ili ometanje otkrivanja učinilaca krivićnih dela;
 - 4. ozbiljnost ugrožavanja odbrane države, nacionalne bezbednosti ili mećunarodnih odnosa;

5. osetno smanjenje sposobnosti države, da upravlja ekonomskim procesima u državi;
 6. tajnost dokumenta;
 7. uslovi iz čl. 13. Zakona (zbog preobimnosti, koliko stranica je imala informacija od javnog značaja?);
 8. uslovi iz čl. 14. Zakona (privatnosti i druga lična prava).
7. Da li ste ikada odbili zahtev za pristup informaciji zato što se nije radilo o informaciji o kojoj javnost ima opravdani interes da sazna?
- a. Ukoliko je odgovor DA – na koji način ste dokazali, da ne postoji opravdani interes?
8. Kako ste upoznati sa tzv. trodelnim testom (test vaganja – prosuđivanja)?
- A. Vrlo dobro ga poznajem;
 - B. Dobro ga poznajem;
 - C. Površno ga poznajem;
 - D. Slabo ga poznajem;
 - E. Ne poznajem ga.
9. Da li se kod donošenja odluke pozivate na druge zakone, koji se odnose na pravo na privatnost?
10. Da li po vašem saznanju u Srbiji postoji zakon o zaštiti podataka o ličnosti?
- DA NE
11. Kako postupate kada specijalni zakon koji izričito zabranjuje posredovanje ili objavu podataka o ličnosti ne postoji?
12. U kom slučaju kod zaštite ličnosti i drugih ličnih prava presudite (biste presudili) da interes javnosti prevazilazi lični interes – interes privatnosti?
- A. u slučaju potrošnje javnih sredstava;
 - B. u slučaju javne rasprave;
 - C. u slučaju sumnje korupcije;
 - D. u slučaju zagađenja okoline;

-
- E. u slučaju javnog zdravlja;
- F. u slučaju, da tema obuhvata veliki broj fizičkih ili pravnih lica;
- G. u slučaju transparentnosti odlučivanja funkcionara.
13. Da li ste se ranije susretali sa takvim primerom vaganja?
- DA NE
14. Da li vam se čini, da nedostaje još koje izuzeće (razlog) koje bi omogućilo odbijanje zahteva (kratko navedite koje i zašto)?
15. Koliko žalbi je bilo uloženo protiv vaših rešenja?
- A. Mislite li, da su žalbe bile opravdane?
- B. Koji žalbeni razlog je bio najčešći?
- C. Da li su podnosioci žalbe ulagali blagovremeno?
- D. Koliki broj žalbi je Poverenik usvojio, a koliki broj žalbi je odbio?
16. Da li imate objavljene kataloge informacija od javnog značaja (informatore o radu) organa u kome radite?
- DA NE
- A. U kakvom obliku:
- i. Internet stranica;
- ii. Ostalo _____
17. Koliko često ažurirate vaš katalog?
- i. Dnevno;
- ii. Nedeljno;
- iii. Mesečno;
- iv. Godišnje;
- v. Ne ažuriramo ga.

18. Da li ste Povereniku podneli godišnji izveštaj o primeni Zakona?

DA NE

19. Da li obračunavate troškove za dostavljanje informacija?

DA NE

A. Po kojem propisu?

B. Koliko puta ste obračunali troškove za informaciju od javnog značaja (od 1 do 10)?

C. Kolika je cena jednog lista kopije A4?

D. Koliko su iznosili prosečni iznosi koje ste obračunali? _____

E. Koliki je najveći iznos _____?

20. Da li ste u vašem organu organizovali obuku kadrova za primenu Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja?

DA NE

A. U kom obliku?

i. Seminari;

ii. Ostalo.

21. Na kakve prepreke ste naišli prilikom primene Zakona?

A. Finansijske;

B. Administrativne;

C. Tehničke;

D. Ostalo _____

22. Koliko vam je u proseku potrebno vremena, da informaciju stavite na uvid podnosiocu zahteva?

A. Do 5 dana;

B. Od 5 do 10 dana;

C. Od 10 do 15 dana;

D. Od 15 do 30 dana;

- E. Od 30 do 40 dana;
- F. Više od 40 dana.

23. Kako ocenjujete funkciju (moć) Poverenika?

- A. Prejaka;
- B. Jaka;
- C. Umerena;
- D. Mogla bi biti jača;
- E. Preslaba.

24. Da li imate određenu osobu, koja je ovlašćena za postupanje po zahtevima za informacije ili je to sam starešina organa?

DA NE

25. Kako ocenjujete kazne, koje su zaprećene za nepoštovanje Zakona?

- A. Previsoke;
- B. Primerno visoke;
- C. Preniske.

26. Da li su vam dosada već izrekli kaznu?

DA NE

27. Da li bi vi kao ovlašćena osoba za postupanje po zahtevima za informacije od javnog značaja otkrili sledeće podatke:

- A. Plata javnog službenika;
- B. Imovina javnog službenika;
- C. Presuda suda pre pravnosnažnosti;
- D. Presuda suda nakon pravnosnažnosti;
- E. Optužnica tužioca;
- F. Tužba protiv državnog organa;
- G. Dokument privatizacije državne firme;
- H. Ugovor na osnovu javnih narudžbina;

- I. Poljoprivredne subvencije;
- J. Socijalna pomoć;
- K. Informacije o okolini;
- L. Ocena sudske službe.

Dodatno pitanje za Vladu i Poverenika:

28. Koliko puta ste morali izvršiti odluku Poverenika?

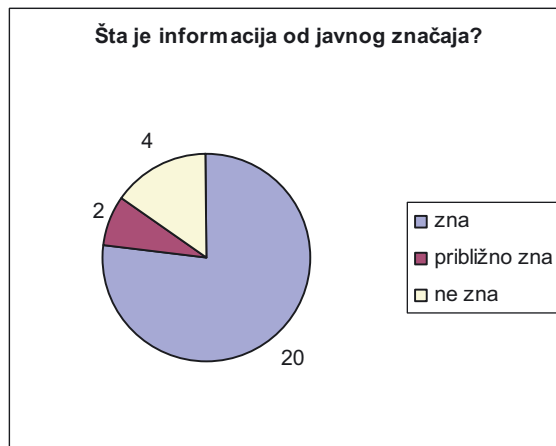
Koliko puta ste je zaista izvršili?

2. Rezultati

1. Poznavanje zakonskih odredbi

Poznavanje zakonskih odredbi smo utvrđivali pomoću nenajavljenog kraćeg testa znanja. Odgovornim licima smo postavili šest pitanja, na koja su davala odgovore. Pitanja su obuhvatala osnovne odredbe ZSPIJZ, koje bi trebalo da poznaje svako lice koje se u državnom organu bavi pristupom informacijama javnog značaja. Odgovorna lica smo pitali (oznaka pitanja je jednaka oznaci na priloženom upitniku):

1.i. Šta je informacija od javnog značaja?



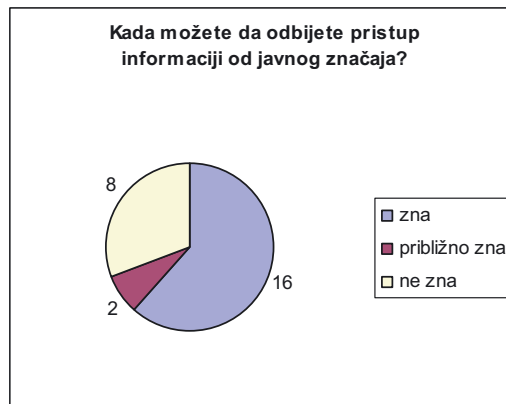
1.ii. Koliki je rok za odgovor?



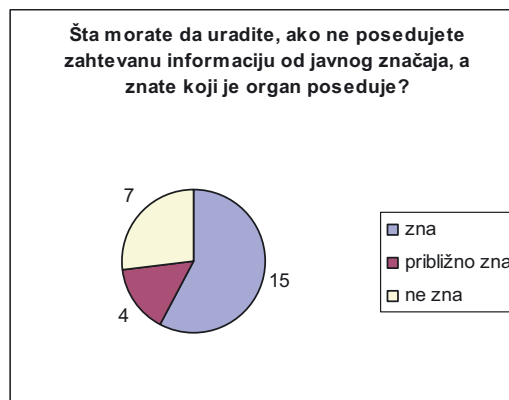
1.iii. Kada se može produžiti rok za odluku?



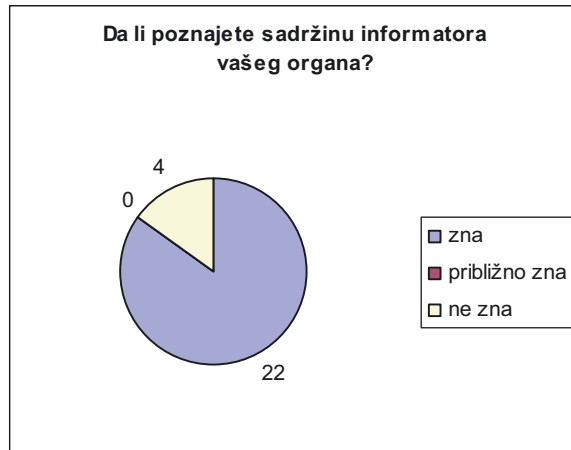
1.iv. Kada možete da odbijete pristup informaciji od javnog značaja?



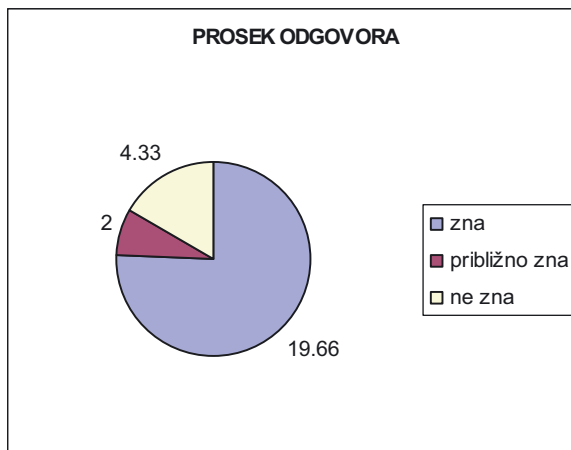
1.v. Šta morate da učinite ako ne posedujete traženu informaciju, a znate koji je organ poseduje?



1.vi. Da li poznajete sadržinu informatora vašeg organa?

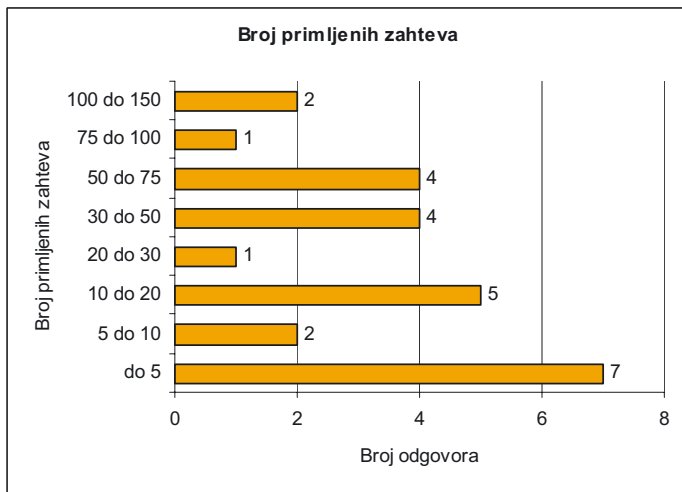


U tom delu je anketa pokazala da odgovorna lica organa dobro poznaju materiju ZSPIJZ. Nešto slabiji rezultat je pokazan jedino u odnosu na poznavanje taksativno nabrojanih izuzetaka i prilikom postupanja, kada organ ne poseduje informaciju od javnog značaja, a zna koji organ je poseduje. Bez obzira na to, znanje odgovornih lica je dobro, grubo matematički ocenjeno između 75 i 80%:



2. Broj zahteva

U toku izvođenja ankete pokazalo se da državni organi primaju izuzetno malo zahteva tražilaca:



Uzroke zašto tražioci tako retko koriste postupak po ZSPIJZ, možda bismo mogli tražiti u sledećim faktorima:

- suviše niska svest mogućnosti koje tražiocima nudi ZSPIJZ;
- slabo poznavanje postojanja ZSPIJZ;
- nepoverenje u postupak po ZSPIJZ;
- slaba izvršivost
- drugo

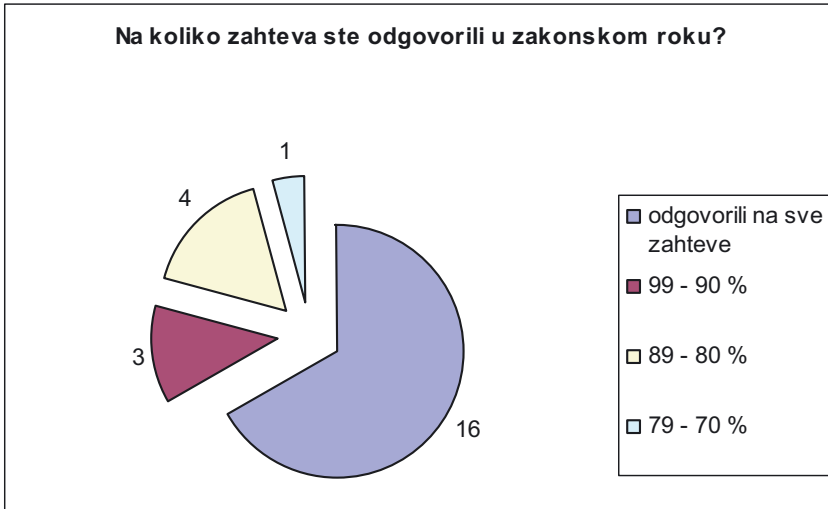
Autori ankete smatraju da je glavni uzrok za mali broj podnetih zahteva najverovatnije u slabom poznavanju ZSPIJZ i mogućnosti koje ZSPIJZ omogućava tražiocima.

3. I novinari zahtev ne podnose često:

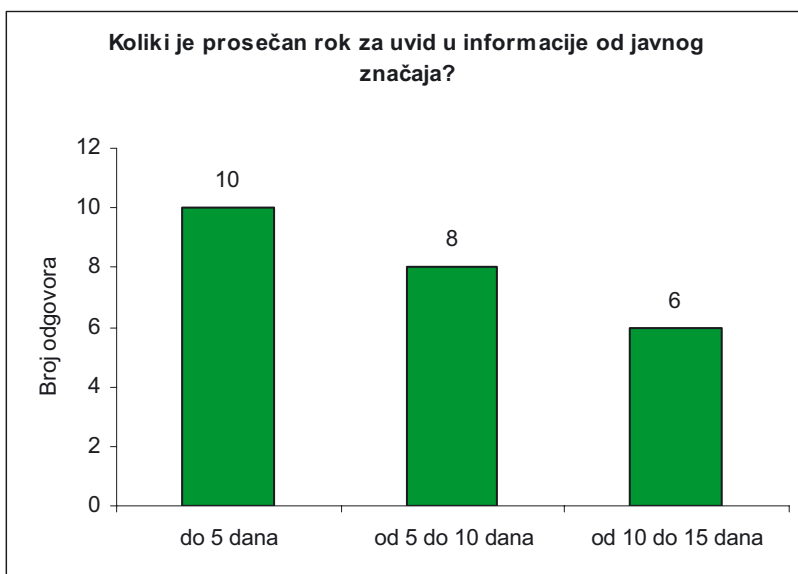


4. Poštovanje rokova

U toku sprovođenja ankete pokazalo se da organi u većini slučajeva poštuju rok u kojem su dužni da odluče o zahtevu tražioca. Približno dve trećine organa je u roku čak odlučilo o svim primljenim zahtevima, što je nesumnjivo podsticajan rezultat:



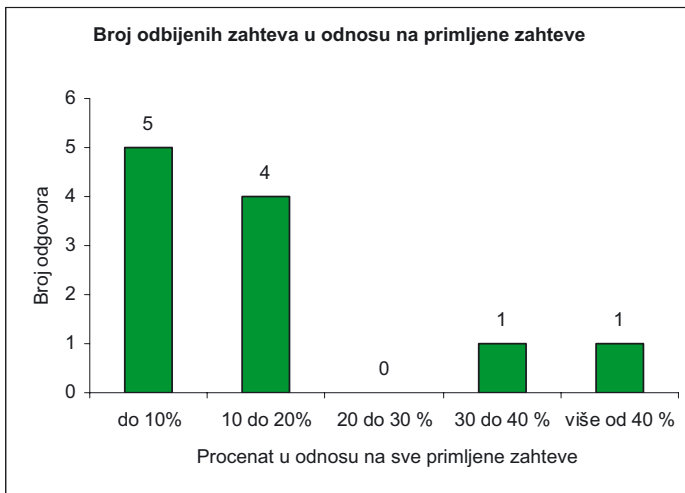
Zanimljivo je upoređivati pređašnji grafikon sa podatkom koji je nastao na osnovu odgovora na pitanje, koliko puta je organ bio u ćutanju administracije (pitanje br. 5). Na to pitanje su samo dva organa odgovorila da su bili u ćutanju. Takav rezultat nije u skladu sa gornjim grafikonom, što može da ukazuje na netačnost prosleđenih podataka.



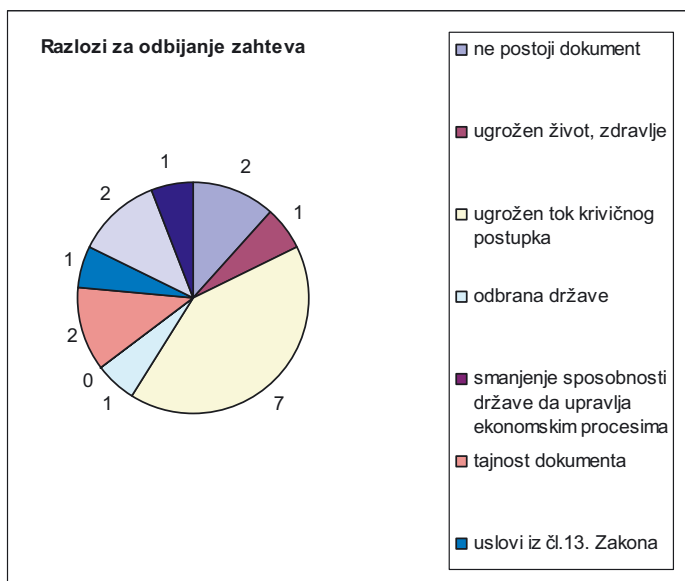
U anketi se pokazalo i to da državni organi načelno ne produžavaju rokove već se trude da odgovore što je moguće brže (pitanje 22, pređašnji grafikon). Uprkos tome je u 10% zahteva približno trećina organa produžila rok, a jedan organ u približno 20%.

6. Odlučivanje po zahtevu

U toku anekete se videlo da državni organi zahteve odbijaju u malom broju. Samo pet organa je odbilo do 10% primljenih zahteva, 4 između 11% do 20%, a dva organa su odbila do 50% primljenih zahteva.

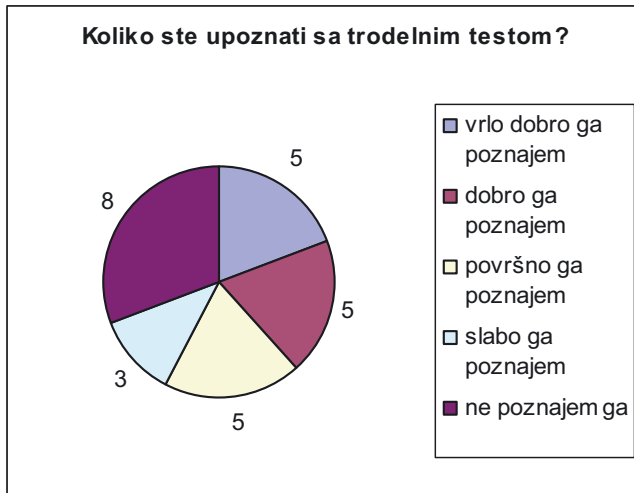


7. A od odbijenih zahteva najčešći osnovi za odbijanje su:



8. Na pitanje „Da li ste nekad odbili zahtev za pristup informaciji, jer nije bila u pitanju informacija za koju javnost ima opravdan interes da je poznaje?“, samo je jedan odgovor bio pozitivan. U tom slučaju je tražilac zahtevao informaciju o tome kada je neki sudija na odmoru. Tražiocu su odgovorili da je reč o ličnom podatku.

9. U toku ankete se pokazalo slabo poznavanje tzv. trodelnog testa:



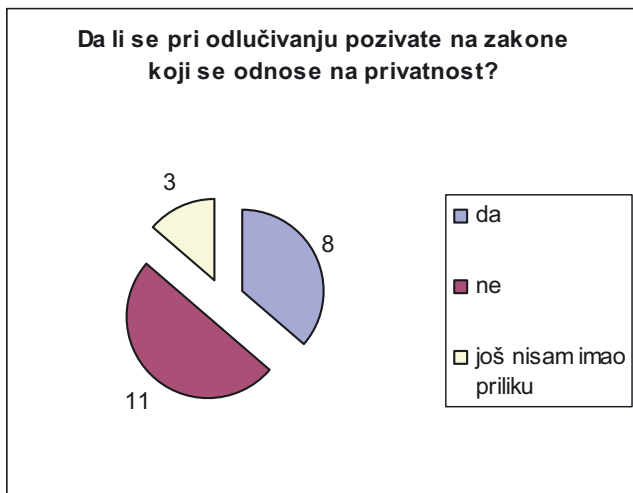
10. Sa testom vaganja većina učesnika ankete se još nije susrela, a jedan od ispitanika samo u okviru specijalnog zakona:



11. Kao slabi pokazali su se rezultati o svesti da postoji zakon koji uređuje zaštitu ličnih podataka:



12. Nizak stepen svesti o postojanju zakonodavstva iz područja zaštite privatnosti bio je verovatno i uzrok tome da se organi prilikom odlučivanja retko pozivaju na takve zakone:

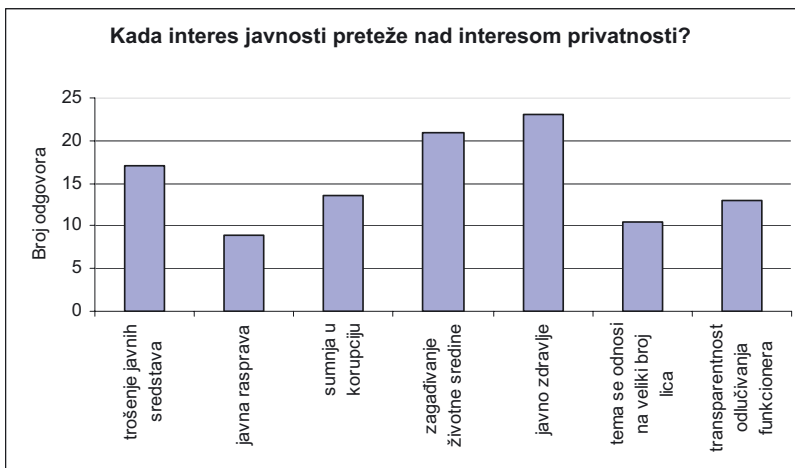


Od onih koji su na to pitanje odgovorili pozitivno su kao zakone na koje se pozivaju najčešće navodili Zakon o krivičnom postupku, Zakon o zaštiti podataka o ličnosti i Zakon o policiji.

13. Na pitanje kako postupati ako specijalni zakon, koji izričito zabranjuje prosleđivanje ili objavljivanje ličnih podataka ne postoji, odgovori su bili u priličnoj meri različiti:

Odgovori	Br. odgovora
Ne znam	3
Još nije bilo takvog slučaja	5
Koristim ustav, međunarodno pravo, opšta pravna načela	1,5
Lična saglasnost	1
Savetovanje sa Poverenikom	1
Vaganje „case by case“	4
<i>Lex specialis</i>	2
Pribavili bi mišljenje Ministarstva za kulturu	1
U skladu sa ZSPIJZ	1,5
Bez odgovora	6

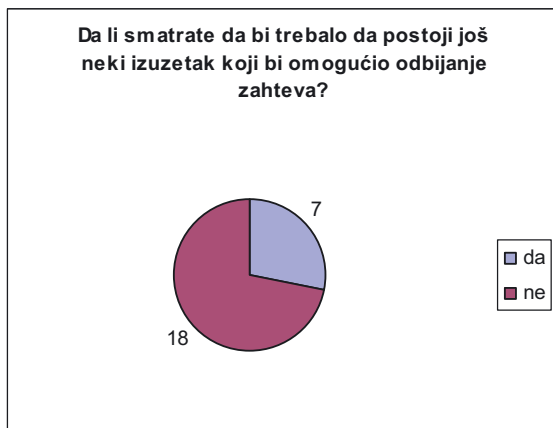
14. U nekoliko konkretnih primera odlučivanja odgovorna lica su odgovorila:



Iz tog pitanja proizlazi da odgovorna lica imaju visok prag svesti o značaju prava javnosti na uvid u rad javne uprave. Donekle je manja takva svest na području javne rasprave, u slučajevima kada neka informacija obuhvata veći krug lica i u slučajevima transparentnosti funkcije. A potrebno je naglasiti da su u slučajevima javne rasprave još tri odgovorna lica dodala da bi prosuđivala „case by case“, u slučaju sumnje u korupciju i u slučaju kada informacija obuhvata veći broj lica, dok su dva odgovorna lica naglasila da bi uzimali u obzir i konkretan postupak.

15. Na pitanje, da li su se organi susreli sa takvim slučajem vaganja, bilo je 5 pozitivnih odgovora.

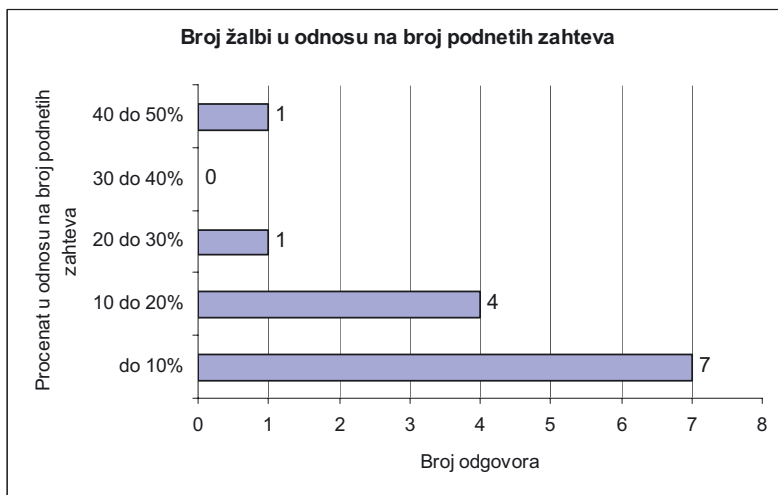
16. Nove izuzetke u odlučivanju, organi u većini slučajeva ne žele:



Od onih koji su na poslednje pitanje odgovorili sa „DA“, želeli bi da uvedu još i ove izuzetke:

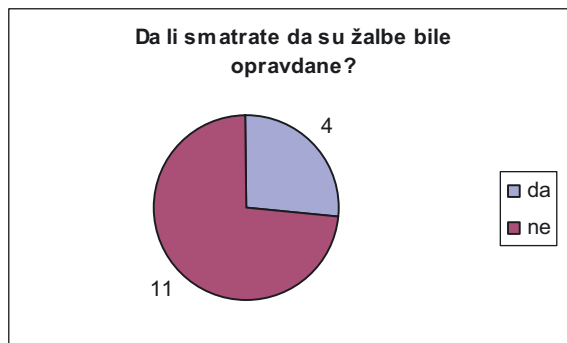
- dokument u nastajanju;
- lični podatak;
- zakon o tajnim podacima;
- isključenje sudskog postupka;
- apsolutni izuzeci;
- tajni podaci;
- isključenje krivičnog postupka;
- u slučaju kršenja ustavnih prava.

17. Žalbe



Navedeni podaci govore da tražioci ne podnose često žalbe na rešenja organa. Potrebno je naglasiti da su u tabeli obuhvaćeni samo podaci organa koji su naveli da su tražioci protiv njihovog rešenja podneli žalbe, a to je polovina svih lica koja su saradivala u anketi. U ostalim organima (dakle, u drugoj polovini onih koji su saradivali) žalbi nije bilo. U rubrici „21% do 30%“ je potrebno naglasiti da je u pitanju jedna žalba od 4 primljena zahteva.

Od primljenih žalbi, po mišljenju odgovornih lica, većina njih je bila neopravdana:

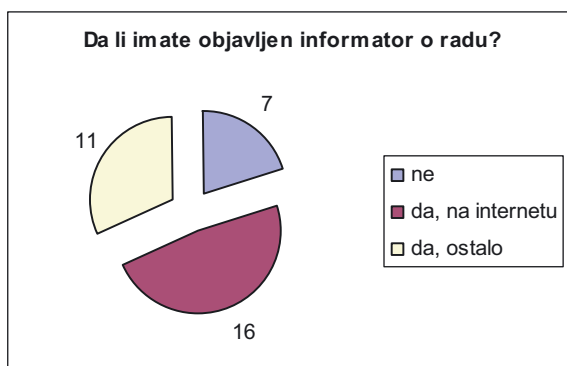


Poverenik je svim žalbama udovoljio protiv rešenja tri organa, a u ostalim slučajevima:

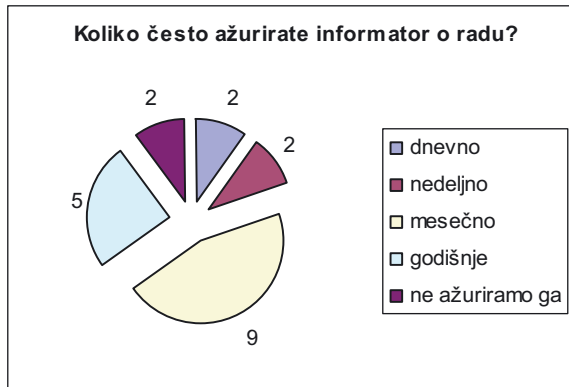
- do 10 % udovoljio je žalbama protiv rešenja dva organa;
- između 20% i 30 % i između 40% i 50% (odnosno, skoro svakoj drugoj žalbi) udovoljio je protiv rešenja jednog organa.

Treba skrenuti pažnju i na to da su kod svih brojevi mali, ali i zato jedna podneta žalba i ista prihvaćena žalba odmah znače 100 %.

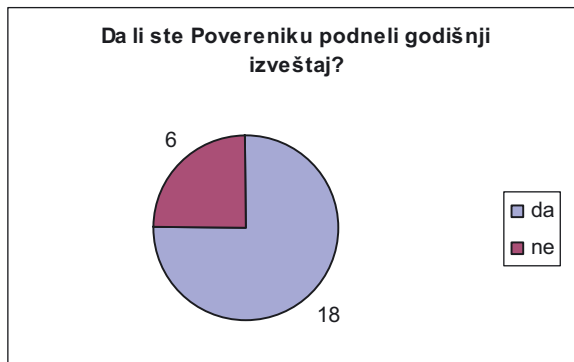
18. Informator o radu državnog organa



19. Ažuriranje informatora



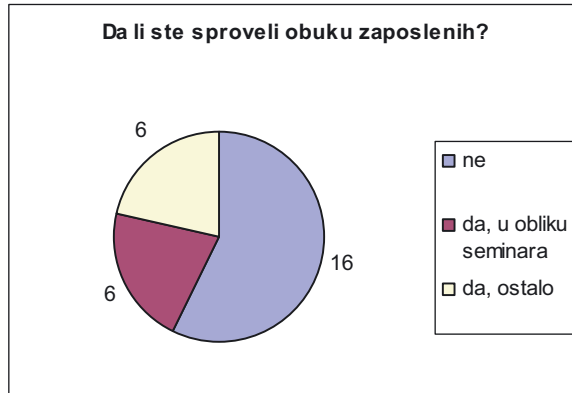
20. Godišnji izveštaj



21. Troškovi postupka



22. Obrazovanje (obuka)



Dvoje od onih, koji su odgovorili sa „DA“, naveli su i to da su organizovali obuku zaposlenih na nivou ministarstva (interna obuka), kao i u obliku sastanka kod Poverenika.

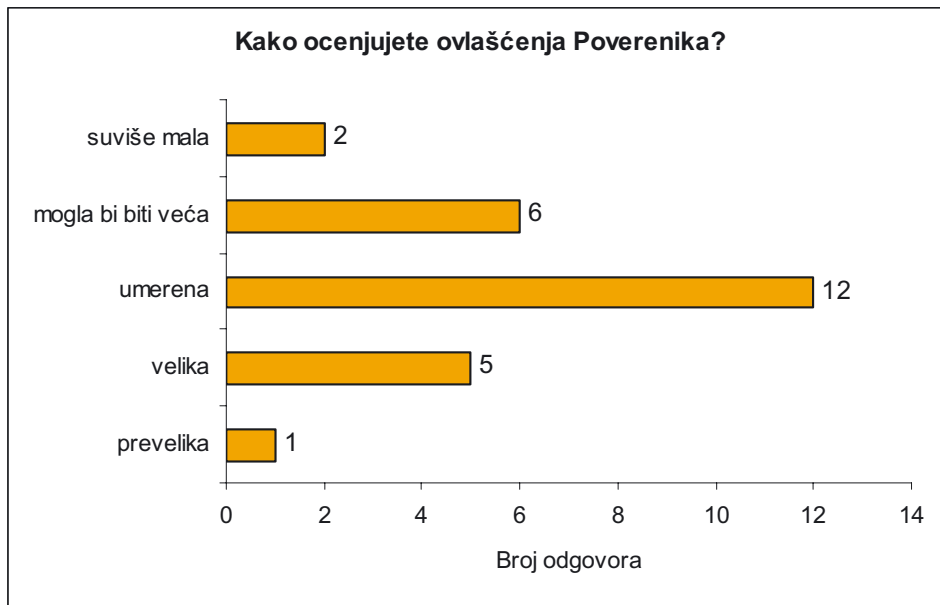
23. Teškoće u primeni ZSPIJZ



Među onima koji su odgovorili sa „OSTALO“, organi su navodili ove razloge:

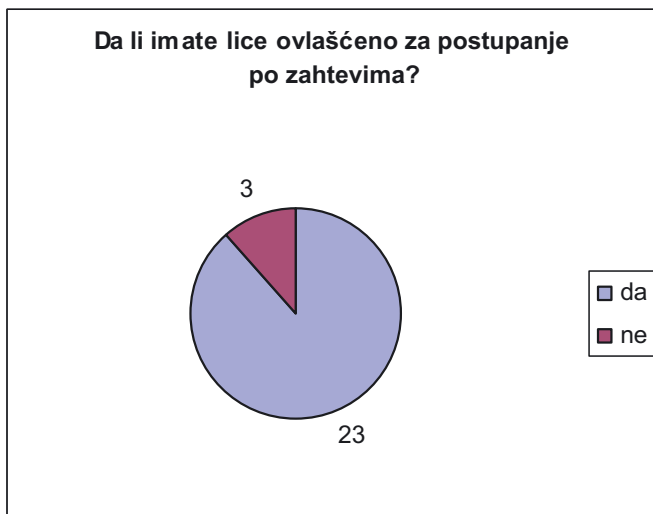
- sudovi slabo poznaju ZSPIJZ;
- nova materija.

24. Poverenik za pristup informacijama od javnog značaja



U proseku su službena lica smatrala da je moć Poverenika prosečna, jedno mišljenje je bilo i takvo da je u praksi suviše slaba, a po ZSPIJZ primerena.

25. Ovlašćeno lice za postupanje po zahtevu za pristup informacijama od javnog značaja



26. Ocena kazni



Na odgovor da li su ovlašćena lica već izrekla kaznu (pitanje 26.), svi su odgovorili sa „NE“.

27. Kao poslednje pitanje su ispitivači pitali službena lica da li bi prema (svom) osećanju otkrili sledeće podatke javnosti (vertikalna osa označava broj odgovora):



Korišćeni izvori i literatura

1. *Bodil Lindqvist v. Åklagarkammaren i Jönköping*, št. C-101/01, sodba z dne 06.11.2003, OJ 2004/C7
2. David Banisar, Freedom of Information and Access to Government Records Law Around the World, Freedominfo.org, 2006, <http://www.freedominfo.org/countries/index.htm>
3. Direktiva br. 2003/4/ES Evropskog Parlamenta i Saveta od 28. januara 2003 o pristupu javnosti informacijama o životnoj sredini, OJ 2003/L 41
4. Direktiva br. 95/46/ES o zaštiti pojedinaca u obradi ličnih podataka i o slobodnom protoku takvih podataka, 24.10.1995, OJ 1995/L 281
5. Fakultativni protokol uz Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima od 16.12.1966, rezolucija br. 2200 A (XXI)
6. Janez Čebulj, Jurij Žurej, Varstvo osebnih podatkov in informacije od javnoga značaja, Nebra, Ljubljana, september 2005
7. Konvencija o pristupu informacijama, učešću javnosti u odlučivanju i pristupu pravnoj zaštiti u stvarima životne sredine – Arhuska konvencija, dokument ECE/CEP/43, Aarhus, Danska, 25.6.1998, <http://www.unece.org/env/pp/reports%20implementation.htm>, 15.11.2006
8. Konvencija o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda Saveta Evrope, 4.11.1950
9. Konvencija br. 108 o zaštiti pojedinca u vezi sa automatskom obradom ličnih podataka, 28.1.1981
10. Povelja o ljudskim i manjinskim pravima državne zajednice Srbije i Crne Gore, Službeni list Srbije i Crne Gore, br. 6/2003
11. Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima od 16.12.1966, Rezolucija br. 2200 A (XXI)
12. Nataša Pirc Musar, Testi tehtanja s poudarkom na testu javnega interesa pri dostupu do informacij javnega značaja, Podjetje in delo 6–7/2005/XXXI
13. Nataša Pirc Musar *et al.*, Zakon o varstvu osebnih podatkov s komentarjem, Ljubljana, 2006
14. Odluka Ustavnog suda Jugoslavije, br. U 167/69, 17.03.1971
15. Nacrt Ugovora o Ustavu za Evropu, 18.8.2003, CONV 850/03
16. Poročevalec Državnega zbora Republike Slovenije, št. 47/04
17. Preporuka br. 2(2002) Saveta ministara državama članicama o pristupu državnim dokumentima, 21.2.2002, 784. susret zamenika ministara i Memorandum obrazloženja, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=262135&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75> (15. 11. 2006)

18. Preporuka br. 19 (1981), Saveta ministara državama članicama o pristupu informacijama u posedu vlasti, 25.11.1981, 340. susret zamenika ministara i Izveštaj obrazloženja
19. Preporuka br. 582 (1970) o sredstvima masovnih obaveštavanja i ljudskim pravima, 23.1.1970, 21. redovno zasedanje Savetodavne skupštine (18. sednica), CETS No.: 181, Strasbourg, 08.11.2001
20. Rechnungshof v. Österreichischer Rundfunk i drugi, br. C-465/00, sa pridruženim primerima Neukomm v. Österreichischer Rundfunk, br. C-138/01, i Lauremann v. Österreichischer Rundfunk, br. C-139/01, presuda od 20.5.2003, OJ 2003/C 171
21. Report of the Human Rights Committee to the 38th Session of the General Assembly, Supp. No. 40, 1983 (A/38/40), Annexe VI, CCPR General Comment 10
22. Senko Pličanič et al, Komentar zakona o dostupu do informacij javnega značaja, Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti, Ljubljana, 2005
23. Zaključak Ustavnog suda Jugoslavije, br. U 376/87, 25.11.1987
24. Zaključak Saveznog Ustavnog suda Savezne Republike Nemačke, br. BverfGE I, 16.07.1969, *Mikrozensus*
25. Uredba Evropskog parlamenta i Saveta Evropske unije br. 1049/2001 o pristupu javnosti dokumentima Evropskog parlamenta, Saveta i Komisije, 30.5.2001, OJ 2001/L 145, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32001R1049:EN:HTML> (15.11.2006)
26. Urška Prepeluh, Pravo dostopa do informacij javnega značaja, doktorska disertacija, Ljubljana, 2004
27. Ustava Republike Slovenije, Uradni list RS, št. 33/91
28. Ustav Republike Srbije
29. *Von Hannover v. Nemčija*, presuda od 24.6.2004, Reports 2004-VI, prijava br. 59320/00
30. Zakon o dostupu do informacij javnega značaja (Republika Slovenija), Uradni list RS, št. 51/06, uradno prečiščeno besedilo 2, <http://www.ip-rs.si/index.php?id=27#c193>
31. Zakon o pravu na pristup informacijama (Republika Hrvatska), Narodne novine, broj 172//03
32. Zakon o slobodi pristupa informacijama u Federaciji Bosne i Hercegovine, Službene novine Federacije BiH, broj 32/01
33. Zakon o zaštiti podataka o ličnosti, Službeni list Savezne republike Jugoslavije, br. 24/98 in 26/98

O autorima analize

Voda istraživačke ekipe

Nataša Pirc Musar

Rođena je 1968. godine u Ljubljani. Na ljubljanskom Pravnom fakultetu je diplomirala 1992, pravosudni ispit je obavila 1997. Posle završetka studija zaposlila se na slovenačkoj nacionalnoj televiziji gde je šest godina radila kao novinarka i voditeljica glavne informativne emisije TV Dnevnik. Zatim je bila pet godina voditeljica glavne informativne emisije 24 časa na najvećoj slovenačkoj komercijalnoj televiziji POP TV.

Svoje novinarsko znanje je dodatno usavršavala na CNN u Atlanti, u Sjedinjenim Američkim Državama, a kasnije je dva semestra studirala na odeljenju za medije na Salford University u Manchester-u u Velikoj Britaniji. Tokom studija bila je na praksi na televizijskim stanicama BBC, Granada TV, Sky News, Reuter TV i Border TV. Pisala je i novinske članke i radila na različitim radio stanicama.

Želja za novim znanjima ju je 2001. godine usmerila u privredu. Rukovođila je službom za korporativno komuniciranje u društvu Aktiva Group, najvećem privatnom finansijskom društvu u Sloveniji. Aprila 2003. se zaposlila na Vrhovnom sodišču kao direktorka Centra za izobraževanje in informiranje. Jula 2004. ju je Državni zbor na predlog predsednika Republike Slovenije dr. Janeza Drnovška, izabrao za Poverenika za pristup informacijama od javnog značaja. Od 31. 12. 2005. godine dalje (kada su se Inspektorat za zaštitu ličnih podataka i Poverenik za pristup informacijama od javnog značaja združili u jedan državni organ) obavlja funkciju Informacione poverenice.

Asistenti

Sonja Bien

Rođena je 1977. godine u Mariboru. Posle završetka II gimnazije u Mariboru i obavljenih međunarodnih mature upisala se na Pravni fakultet u Ljubljani. U toku studija dve godine je obavljala rad savetnice na području stambenog prava na Pravno-informacijskom centru nevladinih organizacija u Ljubljani (PIC). Pri tome, saradivala je i u sastavljanju civilnoprocesnog i stvarnopravnog dela knjige Domaći pravnik. Godine 2000 je sa odlikom diplomirala sa radom „Ureditev nevladinih organizacij v primerjalnopravnem pogledu“ pod mentorstvom dr. Mitje Horvata i upisala se na postdiplomsku studiju javne uprave i upravnog prava na Pravnom fakultetu u Ljubljani.

Pripravništvo je obavila na Višem sudu u Ljubljani. Posle obavljenog pravničkog državnog ispita zaposlila se na Okružnom sudu u Ljubljani gde je godinu i po dana obavljala poslove stručne saradnice u Kancelariji Predsednika.

Informaciona poverenica Nataša Pirc Musar ju je 16. 2. 2006. godine imenovala za svoju namesnicu.

Janez Klemenc

Rođen je 1978. godine u Novom Mestu. Posle završetka gimnazije upisao se na Pravni fakultet u Ljubljani, i diplomirao 2001. godine. Naslov diplomskog rada je *Oblikovanje vlade – de lege ferenda*, mentor prof. dr. Igor Kaučič. Na ljubljanskom Pravnom fakultetu nastavlja svoje obrazovanje i to na magistarskom studiju krivičnog prava.

Od oktobra 2001 do kraja septembra 2003. bio je zaposlen kao sudski pripravnik na Višem sudu u Ljubljani, dana 10. 12. 2003. je obavio pravnički državni ispit. Odmah posle toga zaposlio se kao stručni saradnik na Okrajnem sodišču u Novem Mestu, od 1. 1. 2006. je zaposlen kao savetnik u Kancelariji Informacionog poverenika.

Klemen Mišič

Rođen je 1977. godine u Ljubljani. Posle završene gimnazije u Kočevju upisao se na Pravni fakultet u Ljubljani. Godine 2003 je pod mentorstvom prof. dr. Igorja Kaučiča diplomirao sa radom „Uradno prečišćeno besedilo zakona kot novi inštitut zakonodajnega procesa“.

Još u vreme studija radio je na različitim slovenačkim radio stanicama i na TV Slovenija. Na TV Slovenija gde je ostao 5 godina prvi put se zaposlio i kao novinar i voditelj informativnih emisija. Na Pravnom fakultetu je upisan na magistarski studij na Katedri za ustavno pravo.

Kod Informacionog poverenika je zaposlen od septembra 2005, a oktobra 2006 je postao državni nadzornik za zaštitu ličnih podataka.

Andreja Mrak

Rođena je 1976. godine u Ljubljani. Po završetku gimnazije Šentvid u Ljubljani upisala se na ljubljanski Pravni fakultet, na kojem je 2005 godine „cum laude“ i diplomirala. Naslov diplomskog rada je *Filozofsko pravni vidiki ekocida*. Mentor je bio prof. dr. Senko Pličanič.

Već u toku studija je honorarno i dobrovoljno radila kao vođa kancelarije Amnesty International Slovenije. U tom okviru je saradivala u mnogim projektima, obrazovanju i radionicama. Trenutno obavlja posao predsednice.

Kod Informacionog poverenika zaposlena je od decembra 2005. godine.



USAID
OD AMERIČKOG NARODA

CEELI

AMERIČKO UDRUŽENJE PRAVNIKA INICIJATIVA ZA VLADAVINU PRAVA – ABA/CEELI